

Х 294
Проф. Б. С. МАРТЫНОВ

**ЗЕМЕЛЬНЫЙ СТРОЙ
И
ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
Р. С. Ф. С. Р.**

Р/сб 68-74

„НАУКА и ШКОЛА“

1925

Проверено 1964 г.

ПРОВЕРЕНО
2000 г.

СПбГУ

129

Библ. Моск. ун-та
Владимир. Во
Венедикт
от 26

Проф. Б. С. МАРТЫНОВ

ЗЕМЕЛЬНЫЙ СТРОЙ И ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ Р.С.Ф.С.Р.



„НАУКА и ШКОЛА“

1925

СПбГУ

Ленинградский Гублит № 10418.—Тираж 3000 экз.—9 печ. листов.

Тип. 1-й Ленинградской Артели Печатников (Моховая, 40).

1. Государственная земельная собственность и общие основы ее организации. Структура различных земельных фондов.

Земля составляет общую производственную основу всякой хозяйственной деятельности. Нет такой отрасли ее, в которой не возникало бы необходимости установления организационной связи с земельной поверхностью. Поэтому вся система производственных отношений находится в прямой и непосредственной связи с порядком распределения земли, от земельного строя в целом. Земельный строй и организация земельных отношений есть один из важнейших факторов экономической жизни.

Вся земельная площадь рассматриваемая с такой точки зрения может быть подразделена на несколько групп: 1) земли сельско-хозяйственного значения; 2) земли предназначенные для поселений городского типа и для связанной с ними промышленно-торговой деятельности; 3) лесные пространства и 4) земли содержащие в себе полезные ископаемые.

Каждая из этих категорий земель служит базой для производственной работы особого содержания и для

отдельных, соответствующих этому содержанию, хозяйственных форм. Изучение этих последних со стороны экономической, правовой, технической и т. д. составляет предмет особых дисциплин: экономии промышленности, торговли и сельского хозяйства, гражданского, торгового промышленного права и т. д. Нас же в данном случае интересует структура отношений связанных с самою земельною площадью и с различными ее категориями.

Окидывая мысленно взором всю земельную территорию РСФСР в целом мы легко можем заметить неоднородность ее состава и отсутствие полного единства в ее структуре. Вся земля в границах РСФСР составляет государственную землю не только в смысле государственного верховенства, но и в смысле принадлежности государству на праве собственности. Земля есть тот объект права, который служит предметом одного из видов собственности, а именно: государственной (национализированной ст. 52 Гр. Код.), и подлежит специальным ограничениям, установленным Гражданским Кодексом для этого вида собственности (ст. 21 Гр. Код.), заключающимся главным образом в неотчуждаемости этого права.

Но, являясь единою государственною собственностью, земля составляет единого государственного фонда. Соответственно этому она не подлежит одному плану хозяйственной эксплуатации и не состоит в ведении одного управляющего органа. Вспоминая те разнообразия хозяйственных функций, которые осуществляются на базе земельного фонда, не трудно понять хозяйственную неизбежность такого явления. Сельское хозяйство, фабрично-заводская промышленность и торговый оборот, горный промысел и эксплуатация лесных площадей со-

ставляют слишком разнообразные виды хозяйства. Самые принципы, на которых построены эти отрасли промышленной деятельности, являются неоднородными, так как начало централизации и децентрализации, хозяйства проводится в них неодинаково.

В соответствии с этим различные площади земельного фонда группируются по своему хозяйственному назначению. Земли, предназначенные для сельско-хозяйственного производства, образуют в составе государственной земли отдельный фонд. Он находится в заведывании особого государственного органа — Народного Комиссариата Земледелия РСФСР, задачу которого составляет общее регулирование и планирование этой отрасли хозяйства. Остальные из указанных групп земельных площадей — городские земли, промышленные участки, лесные пространства, горные разработки, точно также являются организационно обособленными. Так, городские земли находятся в общем заведывании Народного Комиссариата Внутренних Дел; леса управляются и эксплуатируются особым Управлением Лесов в составе НКЗ; распоряжение недрами земли со всеми находящимися в них ископаемыми предоставлено Высшему Совету Народного Хозяйства Союза ССР. Поэтому, говоря о земле, приходится иметь в виду различные земельные фонды. Их организационные принципы не во всем совпадают и о них приходится говорить в отдельности о каждом.

Из наличия в Советской земельной организации различных фондов государственных земель и из несходства их структуры и порядка управления не следует еще отсутствия планового начала в земельном хозяйстве в целом. Таковое, правда, при отсутствии органа непосредственно заве-

дывающего и управляющего всеми отдельными фондами, не может осуществляться в виде прямого проведения единого плана хозяйства. Но в условиях государственного капитализма, одним из устоев которого является государственная собственность на всю земельную территорию Республики, Советское государство обладает органами, в задачи которых входит общее руководство, согласование и «увязка» работы различных государственных хозяйственных органов. В порядке директивных указаний и прямых постановлений подведомственными учреждениям центральный планирующий орган имеет возможность вносить начало единства в направление хозяйственной работы по управлению и эксплуатации различных земельных фондов и создавать общие начала земельного хозяйства. Такими органами, задачу которых составляет осуществление хозяйственного и финансового планов Республики, объединение, согласование и контролирование работы хозяйственных Наркоматов являются ЭКОСО РСФСР и СТО Союза.

В задачу настоящей работы не входит разработка вопроса об едином плане земельного хозяйства Республики, способах и возможности его построения и проведения в жизнь. Содержание настоящей работы направлено на изучение структуры отдельных земельных фондов и основных начал, связанных с этим имущественных отношений.

Но все же тут необходимо отметить некоторые основные принципы построения земельного фонда, как единой имущественной массы, составляющей собственность Республики.

Здесь прежде всего следует подчеркнуть принцип

национализации всей земельной поверхности, ее недр и лесов. Идея национализации, как она вылилась в советском праве, есть идея государственной собственности, как исключительного правомочия, монопольного права. Государство может быть собственником различных имуществ, объем его имущественных прав в связи с тем, что государство есть самый крупный промышленный и торговый деятель Союза Советских Республик, очень широк. Государство может быть обладателем самых разнообразных имущественных благ и является таковым в действительности. Но надо различать право собственности государства на продукцию промышленных предприятий, сырье, топливо, предметы продовольствия, предметы обзаведения и инвентаря и иные вещи, находящиеся в имущественном обороте Республики, от права собственности национализированной (и муниципализированной). В первом случае дело идет о собственности государства, которая в следующий момент может стать собственностью частного лица, кооперативной организации или же, в порядке оборотных сделок из собственности одного государственного органа, как особой хозяйственной единицы, стать собственностью другого госоргана. Другое дело когда речь идет о собственности государственной (национализированной или муниципализированной). Объектом ее является не все то, что принадлежит государству на праве собственности, но лишь предметы изъятые из гражданского оборота, и составляющие собственность исключительно одного только государства. Они не могут быть предметом оборотных распорядительных сделок даже тогда, когда дело идет о договоре между двумя государственными предприятиями. Переход национализирован-

Приветствую г. 60 JK на р. 2 др. Зета!⁷
Также и пр. сражен о войне - в афр. афр.
~~протесту~~ Феола!

ного имущества от одного государственного органа к другому, поскольку таковой признается необходимым распорядительными органами государства, осуществляется не в форме гражданской сделки (купли-продажи или мены между двумя государственными предприятиями), но посредством особого административного акта, осуществляющего перераспределение государственного национализированного имущества.

Хотя государственные предприятия составляют *обособленные* от государственной казны хозяйственные единицы, обладающие самостоятельной правоспособностью, они являются все же *государственными* хозяйственными организациями. Следовательно, переход земельного участка от одного государственного предприятия к другому не составляет перемены лица собственника их. Тем не менее государственный земельный фонд не дробится между ними на части, которые могут быть предметом оборотных сделок в замкнутом кругу одних только государственных предприятий. Государственный земельный фонд остается *единым и нераздельным*. Его части передаются лишь *в пользование* государственным промышленным организациям и отнюдь не включаются в их уставный капитал.

Государственная собственность на землю является, поэтому, совершенно особым видом собственности и притом отличным от *собственности государства* вообще.

Принцип национализации не сразу получил полное выражение в отношении всех частей земельного фонда. Первые законодательные акты Рабоче-Крестьянского Правительства выявляли преимущественно отрицательную, так сказать, функцию революционного переворота в органи-

зации имущественных отношений. Первый декрет о земле от 26 октября (8 ноября) 1917 г. говорил лишь об отмене частной собственности на землю и об обращении ее во всенародное достояние. Здесь упразднению права *частной* собственности не соответствовало конкретное определение прав самого государства. Неопределепная формула о переходе земли в общенародное достояние отражала в себе столь же неопределенное понятие обобществления или социализации земли. В этом понятии сказывалось главным образом потребительская точка зрения на землю, как на источник пропитания для всякого, желающего приложить к ней свой труд.

Не устранялась организационная неопределенность постановлений о земле и в других узаконениях того периода. Недостаточным для этого было добавление в Декрете о лесах от 27 мая 1918 г. к словам «общенародное достояние» еще слов «Российской-Социалистической Федеративной Советской Республики». Недостигало этой цели даже постановление Декрета об отмене права частной собственности на недвижимость в городах от 20 августа 1918 г., о передаче вместе с отменой права частной собственности всех городских земель в *распоряжение органов* местной власти, так как признаком заведывания не разрешается еще вопрос о праве на землю.

Лишь в законодательных актах, формулирующих построение государственного хозяйства на принципе государственного капитализма, получило четкое и выпуклое выражение право государства на землю. В этих постановлениях отрицание права частной собственности соответствует утверждению права собственности самого госу-

↓ В каком смысле? XIV С. 23

— или чинить. а.м.м.

С. 10 и 188

дарства. Право частной собственности на землю недр, воды и леса в пределах РСФСР отменено навсегда и все земли, в чем бы они ведении не находились, составляют собственность Рабоче-Крестьянского государства (ст. 1 и 2 Земельн. Код.). Право государственной собственности на леса и недр земли находит затем специальное подтверждение в Лесном Кодексе и в Положении о недрах земли и разработке их, от 7 июля 1923 г.

В практике, особенно учебной, неоднократно встречается утверждение, что по Советским законам не признается права собственности на землю. В таком формально неправильном утверждении сказывается, однако, бессознательный верный подход к делу, учет того, что Советская государственная собственность является слишком своеобразною, покоящеюся на принципиально иных основаниях, чем обычная частная и кооперативная собственность или даже собственность самого государства на оборотное имущество. Признак национализации, т. е. принадлежности земли государству и только одному государству налагает на такую собственность совершенно особенный отпечаток, отмеченный выше. Если же при этом особенно подчеркнуть, что земля необоротоспособна между самими государственными органами (учреждениями и предприятиями), составляя лишь распределяемый в ведомственном порядке фонд, то можно прийти к заключению, что земля вообще изъята из системы государственного капитализма. Она составляет лишь базу, на которой строится государственная капиталистическая система, основанная на принципах рыночного оборота, коммерческого расчета и самостоятельности в работе различных государственных хозяйственных организа-

ций, но сама стоит вне круга явлений связанных с рынком.

Функция земельного фонда заключается в том, чтобы служить материальной основой для производственной деятельности. Эти функции выполняются предоставлением участникам оборота, в том числе и гос. предприятиям различных ограниченных прав пользования земельными пространствами. Но сама земля иммобилизована, она не участвует в общем гражданском обороте и стоит вне круга правовых понятий, связанных с этим оборотом. Вот эту то сторону верно намечают *формально неправильные* утверждения, что земля не составляет предмета собственности.

Государство в настоящее время не ведет непосредственной производственной работы, казна в виде общего правила не является сама предпринимателем в какой либо отрасли хозяйственной деятельности. Даже в том случае, когда государство эксплуатирует земельные богатства через собственные предприятия, это не производится по общему правилу, так называемым, хозяйственным способом, т. е. не ведется непосредственно от имени и за счет государства—казны. Функция государственной промышленной деятельности осуществляется преимущественно через государственные предприятия, переведенные на хозяйственный расчет. В качестве обособленных хозяйственных единиц последние наделены со стороны закона самостоятельную правоспособностью. Как юридические лица такие предприятия получают необходимые земельные площади лишь в пользование согласно их производственному назначению. Иногда это осуществляется в виде предоставления особым админи-

стративным актом в пользование и хозяйственное заведывание земли, а иногда прямо на основе договорных соглашений с казною. Первое обычно проводится в жизнь применительно к трестам фабрично-заводского типа. Второе практикуется, напр., в отношении горно-земельных, лесных и с.-хозяйственных трестов, получающих нужные им пространства для горных разработок, заготовки материалов и производства с.-х. работ на основании арендных договоров с подлежащими ведомствами (ВСНХ, НКЗ).

На ряду с собственными предприятиями государство допускает приложение к земле и частной предприимчивости. Способы этого последнего неодинаковы. Допустимою формою является здесь точно также арендное пользование по договорам с казною. Закон разрешает аренду частными лицами земель с.-х. назначения, как в форме трудовой аренды, так и капиталистической, на срок до 12 лет, а при условии вложения в землю капитальных затрат—даже на срок до 24 лет (Пост. СНК от 23/уш—23 г. о порядке, условиях и сроках использования гос. зем. имуществ). Договорное пользование частных лиц и организаций допустимо также в применении к лесным пространствам и горным разработкам.

На ряду с арендой возможно во всех этих случаях применение концессионных соглашений. Однако, формы частно-капиталистической эксплуатации земельных пространств не составляют массового явления. В области промышленной деятельности преобладающее значение принадлежит гос. предприятиям. В сельском хозяйстве господствует особая форма эксплуатации с.-х. площадей в виде мелкого трудового хозяйства.

Все эти формы хозяйства не имеют собственнического

характера. Законным основанием правообладания является здесь не собственность на объект приложения труда (собственного или наемного), но ограниченные права пользования различного содержания. Вместе с тем и самое право на результаты промысловой деятельности, получаемую продукцию, имеет производный характер. Право на урожай с.-х. угодий, на ископаемые или на лесоматериалы не может своим законным правооснованием иметь собственность на землю. Для этого создаются другие легальные титулы. При всем разнообразии по своему содержанию этим последним присуща общая черта зависимости приобретения продукции от предоставления земли государством.

Эти общие положения дают практическое воплощение выраженному Гражданским Кодексом общему принципу, предоставления имущественной гражданской правоспособности в целях *развития производительных сил* страны и охраны имущественных прав лишь поскольку таковые осуществляются в согласии с их социально-хозяйственным назначением. Являясь собственником всего земельного фонда, создавая на отдельные части его производные права ограниченного хозяйственного использования, требуя от зависимых от него производственных единиц и организаций хозяйственной работы в избранном публичною властью направлении, государство сосредоточивает в своих руках чрезвычайно сильную хозяйственную власть. Оно является огромным планирующим органом, отдельные проявления деятельности которого рассеяны в различных частях и отраслях народного хозяйства, конструируются как взаимно связанные и взаимно обусловленные части единой политики хозяйства.

Благодаря этому даже при отсутствии единого органа непосредственно управляющего государственным земельным фондом и при распадении последнего по признаку управления на несколько самостоятельных частей (как это указывалось выше), плановое начало имеет реальную базу для своего проведения в жизнь.

Степень централизации законодательства о земле неодинакова в отношении различных отраслей земельного хозяйства. Наибольшей степени централизации, выходящей даже за пределы РСФСР, достигает горно-земельное законодательство. Положение о недрах земли и о разработке их было утверждено ВЦИК 7 июля 1923 г. как единый закон для РСФСР. Но затем по постановлению Президиума ЦИК СССР от 13 июля 1923 г. этот закон был распространен на территорию всех Союзных Республик.

Наоборот, другие земельные законы не выходят за пределы РСФСР; организация сельско-хозяйственной земельной площади, лесного хозяйства и городских земель имеет только республиканский характер. При этом законодательные акты о землях двух последних категорий являются едиными для всей Российской Федерации. Что же касается закона о землях с.-х. значения, то содержание его является более сложным. При издании Земельного Кодекса признавалось, что он должен быть земельным законом для всей без исключения РСФСР. Но для отдельных районов с особыми бытовыми условиями, главным образом, автономных республик и автономных областей признавалось необходимым сделать исключение. Им предоставлялась возможность и право внести в Земельный Кодекс соответствующие изменения, примени-

тельно к их местным условиям. Автономные области и республики, не внесшие соответствующих поправок на утверждение Президиума ВЦИК до 15 февраля 23 г., должны принять Земельный Кодекс целиком (Доклад представителя НКЗ по проекту Зем. Кодекса. Бюллетень IV сессии ВЦИК IX созыва, см. Декрет 18 февраля 23 г. ВЦИК о порядке введения в действие в авт. р. и обл. РСФСР Зем. Код., ст. 5).

В действительности, однако, расчленение Кодекса по содержанию заключающихся в нем правил пошло не только по линии *бытовых* условий. Под последними следует понимать особенности хозяйственного уклада различных местностей (кочевое или переходное к оседлому земледелию хозяйство, особые условия водоснабжения, применение культур не связанных со сменой полей и т. п.). Учет фактических условий такого порядка должен был бы влечь за собою изменения Кодекса, главным образом, с земельно-технической стороны. Таковы, напр., введение новых форм землепользования, специальных приемов землеустройства и т. п. Но отсюда не вытекает каких-либо организационных изменений, преобразования структуры земельных отношений. Между тем земельный строй автономных республик обнаруживает в некоторых отношениях *организационную* обособленность от общесоюзной земельной системы. Это находит свое выражение в передаче земельных фондов, расположенных в пределах автономных республик в ближайшее и непосредственное заведывание НКЗ этих республик (пост. ВЦИК от 29 марта 1923 г.).

Из такого постановления нельзя еще делать вывода о преимущественном праве туземного населения авто-

номных республик на трудовое землепользование. Поскольку таковое осуществляется в порядке наделения землей со стороны земельных обществ или же местными зем. органами не существует никакого различия в праве на землю по признаку принадлежности к уроженцам той или другой местности. При отсутствии особого гражданства автономных республик нет формальных оснований для ограничительного толкования ст. 9 Зем. Код., по которой право на пользование землей имеют *все граждане РСФСР* без различия пола, вероисповедания и национальности, каковое право они могут осуществлять на всей территории Федерации. На деле, конечно, земельный отвод получают лишь те, кто принадлежит к местному трудовому населению. Но это есть результат не правового ограничения, а лишь тех фактических условий, в которых проходит осуществление права на трудовое землепользование. Обычно наблюдающееся превышение спроса на землю по сравнению с имеющимися налицо запасами пригодной для заселения земли приводит к необходимости установления очередностей в наделении землей.

Кроме того, при происходящем нормально переселении из местностей с более высокой культурой хозяйства в места менее культурные имеет значение реальной угрозы интересам местного населения, склонность переселяющихся учитывать размер земельного обеспечения заселяемых местностей по нормам более культурных пришельцев, с точки зрения которых достаточным является меньшее количество земли. В частности, такую угрозу представляет расчет земельного обеспечения коренного населения с полукочевым бытом или залежной системой

полеводства по нормам выходцев из районов трехпольного хозяйства. Все эти обстоятельства точно также учитываются Зем. Код., согласно прим. к ст. 6 которого (в ред. пост. ВЦИК от 29 марта 23 г.) при установлении очередностей при наделении земель различных землепользователей при прочих равных экономических условиях устраиваемых групп населения, в первую очередь наделяется туземное трудовое население автономных республик и областей.

Приведенное правило также мало нарушает общий принцип о праве на пользование землей всех граждан РСФСР как и то, что при переселении из одной губернии в другую (напр., в районы Поволжья, опустошенные голодом) поселение переселенцев происходит лишь по удовлетворении земельной нужды местного населения.

Поэтому принцип *единого земельного фонда* РСФСР нельзя считать нарушенным отдельными постановлениями, касающимися автономных республик и областей. Однако, все же нельзя отрицать организованного осложнения, создаваемого в отношении земель авт. республик тем, что местные земельные фонды оставляются в ближайшем и непосредственном заведывании НКЗ этих республик (ср. Пост. ВЦИК от 25 мая 1925 г. о порядке заселения государственного земельного фонда Татарской АССР).

В дальнейшем, в виду сравнительно малого в настоящее время хозяйственного значения указанных районов, будет идти речь лишь об основном ядре государственных земель, урегулированных самим Земельным Кодексом.



II. Земельный Кодекс.

§ 1. Единый государственный земельный фонд и его составные части.

Раньше уже нами указывалось на то, что по своему хозяйственному назначению земельная территория РСФСР может быть подразделена на несколько групп: земли сельскохозяйственные, городские и предназначенные для промысловой деятельности, леса, горные разработки. Земельный Кодекс есть кодекс земель первой из перечисленных категорий. Если он содержит в себе нормы касающиеся других разрядов земель (городских, лесных, горных), то лишь в качестве норм совершенно специального характера. Упрочение земельных отношений всякого содержания требует прежде всего выделения данной территории из общей земельной площади, проведения границ в натуре, снятия на план и ряда других действий, направленных на устройство и отграничение данной земельной площади. Все такого рода действия, связанные с землеустройством и отграничением разного рода земель входят в компетенцию органов НКЗ. Соответственно этому Земельный Кодекс и примыкающие к нему уза-

конения и распоряжения содержат в себе не только правила, регулирующие хозяйственное устройство фонда с.-х. земель, но и землеустроительные правила об отграничении земель различного назначения, т. е. городских земель, лесных площадей и т. д.

Вместе с тем необходимо иметь в виду и то, что в условиях нашей хозяйственной жизни, при преобладающем значении сельско-хозяйственного промысла над всеми иными видами хозяйственной работы, земельный фонд у нас мыслится прежде всего как фонд сельско-хозяйственный. Сельско-хозяйственный фонд строится как общий земельный фонд, из которого путем процесса выделения получают земельные площади специального назначения.

С этим обстоятельством связаны некоторые особенности построения и терминологии Земельного Кодекса. В ст.ст. 1 и 2 провозглашается, в подтверждение принципа, установленного предшествующим законодательством, что право частной собственности на землю, недра, воды и леса в пределах РСФСР отменено навсегда и все земли, в чьем бы ведении они не состояли, составляют собственность Рабоче-Крестьянского государства. Затем, согласно ст. 3 все земли *с.-х. назначения*, а также могущие быть использованными для с.-х. производства составляют единый государственный земельный фонд, который находится в заведывании НКЗ и его местных органов.

Между тем следующие ст.ст. 4 и 5 Земельного Кодекса способны возбудить некоторое недоумение, так как они гласят, что земли с.-х. назначения предоставляются в непосредственное пользование трудовым земледельцам,

а также городским поселениям, государственным учреждениям и предприятиям; оставшиеся же после этого в едином государственном земельном фонде земли находятся в непосредственном государственном ведении и являются *государственными земельными имуществами*. Формулировка этих статей может дать основание к выводу, что земли с.-х. назначения находятся в ведомственном пользовании различных государственных органов, а вследствие этого вне непосредственного заведывания НКЗ, чем нарушалось бы единство построения единого с.-х. фонда земель.

Для правильного понимания структуры земельного фонда необходимо учитывать сделанные выше замечания об универсальном значении в наших хозяйственных условиях с.-х. фонда земель. Законодатель здесь невольно дает структуру отдельных земельных фондов по признаку их выделения из общего (с.-х.) фонда для обслуживания ими специальных назначений. Идя таким путем постепенных исключений (городских земель, лесов земель специального назначения) законодатель приходит к с.-х. фонду в тесном смысле этого слова, подразделяя его на земли трудового пользования и государственные земельные имущества.

Из этого, конечно, нельзя делать вывода, что города и различные государственные учреждения и предприятия могут иметь в своем пользовании лишь земли специального назначения (для жилищных нужд или промышленных целей), но не для с.-х. пользования. Последнее вполне возможно, но осуществляется это уже не в виде включения таких участков в фонд городских земель и земель специального назначения. Такие участки

рассматриваются как части фонда государственных земельных имуществ, предоставляемых государственным органам на правах договорного пользования согласно существующим правилам об использовании государственных земельных имуществ от 23 августа 1923 г. и Инструкции 18 июля 1923 г. по применению постановлений Земельного Кодекса о городских землях.

В отношении земель не с.-х. назначения (т. е. предназначенных для жилищных нужд, промышленных и иных целей) в Земельном Кодексе содержатся лишь правила о выделении таковых в специальные земельные фонды. Самое выделение производится в порядке землеустройства, о котором нам придется говорить дальше при изложении соответствующих положений Земельного Кодекса. Переход земель в специальные фонды (городские, лесные, промышленные) может иметь прочный характер, знаменуя собою окончательное закрепление в пределах человеческого предвидения. Такой характер имеет, в особенности, зачисление земельных участков в разряд городских. В других случаях дело идет о целях более преходящего характера, когда возможно предвидеть возврат участков в будущем в состав фонда общего, находящегося в заведывании НКЗ. Таковы, напр., отводы для нужд военного ведомства (аэродромы, лагеря и проч. — Пост. СТО, от 27 сентября 1923 г., о порядке отвода земель воен. вед. под лагеря, лагерные участки; стрельбища, аэродромы, полигоны и посадочные площади — ст. 5), горные разработки (ст.ст. 22 и 26 Пол. о недрах земли и разработке их) и т. п. Поэтому закон устанавливая, что в состав гос. зем. имуществ не входят земли, находящиеся под лесами, горными разработками, желез-

ными дорогами, крепостями или военными сооружениями и пр., в то же самое время предусматривает, что по миновании надобности в означенных землях для специальных целей, они выходят из управления соответствующих ведомств и поступают вновь в состав гос. зем. имуществ (ст. 155 Зем. Код.).

Земли с.-х. назначения, а также земли, могущие быть использованными для с.-х. производства, за исключением из них всех тех площадей, которые получили временно или навсегда специальное назначение, составляют *единый государственный земельный фонд*, находящийся в заведывании НКЗ и его местных органов (ст. 3 Зем. Код.). Этот фонд по признаку своей хозяйственной эксплуатации распадается на две группы земель: земли трудового пользования и государственные земельные имущества.

Под первыми подразумевают пространства, предоставленные трудовым земледельцам и их объединениям. Под вторыми — находящиеся в непосредственной хоз. эксплуатации самих земельных органов (ст.ст. 4 и 5 Земельного Кодекса). Это не означает того, что земельные органы ведут их эксплуатацию собственными средствами, так наз., хозяйственным способом. Наоборот, в виде общего правила доход извлекается из них посредством предоставления в пользование различным учреждениям, организациям и отдельным лицам на основании особых договорных соглашений, имеющих характер срочной аренды (Правила 23 авг. 1923 г. о порядке, условиях и сроках использования гос. зем. имуществ).

Различие между двумя частями государственного земельного фонда заключается в прочности установленных приемов хозяйственного использования и степени воз-

воздействия органов НКЗ на последнее. Как мы увидим из дальнейшей характеристики трудового землепользования, таковое выражается в создании весьма прочной и устойчивой связи между земельным участком и хозяйствующим на нем трудовым земледельцем. Ему принадлежит непосредственное владение и самостоятельное хозяйственное использование участка. За государством же в лице НКЗ и их местных органов остается лишь общая регулирующая власть и заведывание фондом трудовых земель. НКЗ благодаря этому может давать общее направление производственной работе трудовых землепользователей, планировать ее, но в пределах сохранения прав трудового землепользования земельные органы лишены возможности непосредственного распоряжения в этой области.

Наоборот, в отношении участков входящих в состав государственных земельных имуществ НКЗ и его органам принадлежит значительная свобода действия. От них зависит самая эксплуатация земли: оставление ее без непосредственного хозяйственного использования в виде земельного запаса, или же наоборот, те или другие формы с.-х. эксплуатации. В связи с тем, что в состав гос. земельных имуществ входят пространства не эксплуатирующиеся для сельского хозяйства, но лишь *могущие быть использованы* для с.-х. производства (заболоченные пространства, пески, всякого рода неудобные земли) перед земельными органами открывается широкий простор по производству или организации разнородных работ по мелиорации участков и обращению их в удобные земли. Самые приемы как мелиорации, так и хозяйственной эксплуатации могут быть разнообразны. Органы НКЗ

могут, как уже указывалось раньше, или непосредственно вести необходимые работы, или же предоставлять это другим на договорных основаниях. Эти последние способы отличаются значительной гибкостью как в отношении сроков использования, так и содержания предоставляемых контрагентам прав. Используя различные технические приемы договорных соглашений, начиная от краткосрочной аренды и кончая сложными концессионными договорами, государство имеет здесь значительную свободу маневрирования на хозяйственном фронте и возможность широкого воздействия на постановку дела. Наконец, перед органами НКЗ открыта возможность передачи участков из гос. зем. имуществ трудовым земледельцам и соответственным перечислением их в разряд земель трудового пользования. При таких условиях понятно выражение закона, что все земли с.-х. назначения находятся в заведывании НКЗ и его местных органов, причем земли трудового пользования считаются находящимися в непосредственном пользовании трудовых земледельцев и их объединений, а государственные земельные имущества состоят в непосредственном владении и распоряжении НКЗ (ст. 3—5 Зем. Код.).

Выражениям — непосредственное пользование, владение и распоряжение, подчеркнутым выше, не следует приписывать формально юридического значения, принятого в теории гражданского права. Здесь они отражают главным образом различные стороны хозяйственных отношений. В частности выражение: непосредственное распоряжение и владение передает ту широту и разнообразие форм воздействия, которые открыты НКЗ в отношении государствен. земельных имуществ.

§ 2. Государственное земельное имущество.

Из предшествующего видно, что государственные земельные имущества составляют те земли, которые остаются в непосредственном хозяйственном заведывании и распоряжении НКЗ и его местных органов. Этот результат получается благодаря постепенному исключению из общего состава государственных земель, отдельных категорий земельных площадей по признаку их специального не с.-х. назначения. Из оставшихся таким образом земель сельско-хозяйственных исключаются затем пространства, закрепленные за трудовыми землепользователями. Оставшиеся после этого пространства считаются гос. зем. имуществами. По своему хозяйственному назначению эти земли неодинаковы. На ряду с участками годными в данном их состоянии для с.-х. производства, сюда же включены также земли, *могущие быть использованными* для этой цели, но в данном своем состоянии нуждающиеся в предварительной подготовке, после чего они получают с.-х. назначение.

Прямое назначение гос. зем. имущества заключается по выражению закона (ст. 156 Зем. Код.) в предоставлении *в чье-либо постоянное либо срочное пользование.* Выражение это неудачно в буквальном своем смысле и к тому же противоречит следующей ст. 157 Зем. Код. предусматривающей возможность *непосредственного ведения хозяйства самим НКЗ или его органами.* Действительный смысл ст. 156 заключается в установлении того, что земли годные для хозяйства не должны лежать втуне, но подлежат возможно скорому обращению на производственные нужды.

Поэтому, та часть земель, которую закон называет государственным земельным запасом является имуществом преходящего и переменного состава. В него поступают площади, по тем или иным причинам вышедшие из хозяйственной работы (напр., выморочные участки, арендованные или концессионные совхозы после прекращения аренды или концессии и т. п.), или земли специального назначения, когда отпадает специальная цель, ради которой они были выделены из государственных земельных имуществ.

Такие участки поступают в состав государственных зем. имуществ и составляют земельный запас впредь до обращения в тот или другой вид хозяйственной эксплуатации.

Особенное место в составе запасных земель занимает естественный запас, земли еще неиспользованные для с.-х. культуры. История сельского хозяйства у нас есть в значительной степени история колонизации, постепенного освоения свободных пространств и обращения их под земледельческую разработку с применением экстенсивной культуры полевого хозяйства. Многовековой процесс расселения земледельческого населения в настоящее время закончился, поскольку дело идет о продвижении на юг. Но на севере и на юго-востоке Европейской России, а также в Сибири до сих пор имеются свободные пространства. В большинстве случаев, однако, они являются неудобными для непосредственной колонизации, требуя предварительной затраты значительных и неоправдываемых при настоящей хозяйственной конъюнктуре средств, особенно в таежных пространствах Сибири и в засушливых районах Юго-Востока. Таким образом

общегосударственный земельный запас при своих колоссальных размерах не имеет непосредственного хозяйственного значения. (М. Большаков—«Задачи и перспективы колонизации». Сб. «Земельное дело». 1923 г.). Организация земельного хозяйства не может поэтому при построении своего плана учитывать в сколько-нибудь значительном размере элемент расширения территории с.-х. земель ¹⁾).

Таким образом, земельный запас складывается, с одной стороны, из сравнительно незначительного переменного состава с.-х. земель, выходящих из разряда гос. зем. имуществ и вновь в него поступающих, а с другой стороны, из огромной территории, отдельные части которой пропорционально к целому небольшие, постепенно могут поступать в сельско-хозяйственный оборот. Это показывает, что период колонизации и поземельного устройства (т. е. размещение поселения и распределения земли) в настоящее время закончен. Его должен заменить период землеустройства и мелиорации, т. е. системы технических приемов перехода к улучшенному хозяйству.

Общегосударственный земельный запас составляет

1) Тем не менее, под влиянием стихийно развивающегося переселенческого движения, НКЗ принял теперь ряд организационных мер, направленных на урегулирование, как движения переселенцев, так и устройства их на месте. Переселение как средство борьбы с обнаружившимся в некоторых районах аграрным перенаселением получает вместе с тем в настоящее время значение, выходящее за пределы РСФСР. Последнее выразилось в учреждении 10 апреля 1925 г. *Всесоюзного Переселенческого Комитета* при ЦИК СССР, в задачи которого входит общее руководство переселенческой политикой Союза, согласование и объединение переселенческих мероприятий в Союзных Республиках.

только одну часть гос. зем. имуществ. К ней следует еще присоединить советские хозяйства (совхозы) и доходные статьи.

Совхоз представляет собою форму хозяйства принципиально отличную и противоположаемую трудовому землепользованию. Хотя на данный момент, в условиях новой экономической политики, государство отказалось от отрицательного подхода к единоличному землепользованию, как «преходящей и отживающей» форме хозяйства, однако, организационное противоположение обеих форм, отчетливо выраженное в Положении о социалистическом землеустройстве 14 февраля 1919 г., сохранило свое значение.

Трудовое землепользование есть мелкое кустарное хозяйство, неизбежно отсталое в своих современных формах. Совхоз — есть организация крупного производства, механизированного и стремящегося к дальнейшему усовершенствованию. Трудовое землепользование в значительной степени имеет потребительский характер и стремится к цели прокормления на данном участке возможно большего количества едоков. Совхоз — есть производственная организация, имеющая целью создание с наименьшими затратами наибольшего количества хозяйственных благ. Назначение совхозов в условиях современного земельного строя заключается в выполнении той функции, которая при системе частного хозяйства осуществляется крупными частно-владельческими хозяйствами работающими с применением наемного труда и машинным способом.

Следует, однако, иметь в виду, что пространство, занимаемое советскими хозяйствами составляет ничтож-

ную площадь по сравнению с общим количеством сельскохозяйственных угодий. По приблизительным данным таковая составляет менее 2% общей с.-х. площади (Месяцев — «Пути с.-х. строительства в России». Сб. «Земельное Дело», 1923 г.) и, следовательно, не образует заметного фактора в с.-х. промышленности. Кроме того, бывш. частно-владельческие имения, из которых составились ныне действующие совхозы, оказались после произведенного окрестным населением бессистемного освоения земли и инвентаря в трудовое пользование в таком состоянии, которое не удовлетворяет требованиям рационально поставленного хозяйства. При таких обстоятельствах утверждение закона, что совхозы представляют собою оборудованные с.-х. предприятия, имеющие своим назначением служить научно-технической основой для развития сельского хозяйства и его обобществления (ст. 160 Зем. Код.), содержит в себе не столько констатирование определенного факта, сколько обозначение того общего направления, по которому должно идти восстановление крупных с.-х. единиц производственного типа. Поэтому то закон в той же статье добавляет, что для осуществления этих целей совхозы в ближайшее время ведут работы по поднятию и улучшению своего с.-х. производства.

Согласно Правилам 23 августа 1923 г. о порядке, условиях и сроках использования гос. зем. имуществ с.-х. совхозы, в зависимости от их назначения и преобладания той или иной отрасли хозяйства разделяются на несколько видов. Сюда относятся промышленные совхозы (напр., со свеклосахарными или табачными плантациями), продуктовые, и в частности предназначенные

для производства зерновых продуктов, племенные (содержащие в себе питомники для разведения породистого скота), совхозы специального назначения (курортные, лечебные, опытно-показательные, учебные).

Из различных видов совхозов ни один не имеет в настоящее время характера промышленного предприятия, поставленного на коммерческую ногу и работающего в целях извлечения прибыли, как это имеет место в отношении государственных промышленных предприятий—трестов. Последние тоже выполняют известные культурные функции и должны создавать научно-техническую основу для развития обрабатывающей промышленности (школы фабрично-заводского ученичества, лаборатории, научно-вспомогательные мастерские и т. п.). Однако, все это подчинено производственно-коммерческой цели предприятия. Между тем в совхозах опытно-показательная сторона работы, воздействие на с.-х. производство окружающего населения и обслуживание задач учебных, культурно-просветительных и пр., имеет более самостоятельное значение и не находится в состоянии прямого подчинения коммерческой цели предприятия (ст. 160—163 Зем. Код.).

Способы хозяйственной эксплуатации совхозов различны. Главными из них являются организация самостоятельно действующих на основании хозяйственного расчета с.-х. предприятий (сельских трестов) и сдача совхозов в арендное пользование.

Организация и деятельность сельтрестов до последнего времени еще оставалась не урегулированной законом. Долгое время они находились в том состоянии административно-хозяйственного возникновения, которое было характерно для промышленных трестов до издания декрета 10 апреля

1923 г. и последующих узаконений, и которое оставляло невыясненными многие существенные вопросы в организации и деятельности сельтрестов. Согласно новому закону, в сельско-хозяйственные тресты могут быть организованы совхозы только *общегосударственного* значения. Они создаются как отдельные хозяйственные единицы, которым предоставлена самостоятельность в производстве своих операций в качестве особых юридических лиц.

Организация сельских трестов, в общем, построена на тех же основных принципах, что и организация промышленных (фабрично-заводских) трестов. Поэтому постановление ВЦИК и СНК с.-х. трестах от 30 марта 1925 г. ссылается на применение декрета 10 апреля 1925 г. во всех тех случаях, где нет специальных постановлений для сельских трестов.

Нам нет необходимости давать здесь общую характеристику государственных трестов, как особой формы организации государственной промышленности. Отсылая по этому вопросу к специальной литературе, мы остановимся лишь на том, что составляет специфические особенности *сельских* трестов.

Сельтрест представляет собою особую производственную единицу переведенную на *хозяйственный* расчет. Слова «хозяйственный расчет» (в отличие от «коммерческого» в промышленных трестах) означают, что сельтрест является организацией, преследующей не столько получение дохода, сколько самоокупаемость при достижении тех культурно-хозяйственных целей, который возлагает на них закон (служить научно-технической основой для *развития сельского хозяйства и его обобществления* — ст. 160 Зем. Код.).

Для промышленных трестов, в виде общего правила, не допускается переход основного капитала предприятия в оборотный, так как в случаях дозволенного отчуждения частей основного капитала вырученные суммы должны поступать на восстановление основного капитала (если нет специальных исключений из этого правила). Наличие в составе основного капитала сельтрестов живого инвентаря, дающего приплод, вызывает создание особого правила, в силу которого допускается *перечисление* этой части основного капитала в оборотный, с сохранением общей суммы основного капитала. Особенно важное значение это правило имеет для совхозов с уклоном в сторону *животноводства*.

Совершенно особенное положение занимает в структуре сельтреста земля. В промышленных трестах согласно декрета от 10 апреля 1923 г., земля не входит в состав основного капитала треста и не проводится по его балансу, однако, в уставе треста и балансе обязательно показываются особой внебалансовой статьей, с обозначением довоенной стоимости, земельные участки, состоящие в пользование треста, а равно связанная с пользованием их рента. Таким образом в финансовой организации промышленного треста земля поставлена совершенно *особняком*. Пользование ею осуществляется *безвозмездно* и даже *внедоговорным порядком*. Участки, занимаемые промышленным предприятием, входят в состав земель *специального назначения* (ст. 155 Зем. Код.). В качестве таковых они изъяты из состава земель, находящихся в заведывании НКЗ, и *состоят в ведомственном управлении Наркомата*, организовавшего данный трест, т. е. как общее правило ВСНХ. Предоставление земли в поль-

зование треста происходит в форме не договорного соглашения с органами НКЗ, но административного акта органа власти, создающего данное промышленное предприятие и определяющее состав его производственного имущества. (О промышленных участках в черте города см. ниже гл. III § 3).

В совершенно иное положение оказывается поставленной земля, находящаяся в с.-х. эксплуатации сельтрестов. Хотя она и получает свое специальное назначение, но назначение это имеет с.-х. хозяйственный характер и потому она *не исключается из состава государственных земельных имуществ*. Вместе с тем предоставление земли в пользование сельтрестов происходит *не бесплатно и не в порядке ведомственного распоряжения* органов НКЗ, организующих сельтрест.

Сельтрест, как организация сельскохозяйственного производства в особенности тесно связана с эксплуатационною земельною площадью. Поэтому естественнее всего представлять себе эту площадь, как необходимую составную часть уставного имущества сельтреста. Однако, в данном случае закон создает такое положение, что сельтрест существует как производственная организация, обладающая с.-х. постройками, машинами, инвентарем, денежными средствами и т. д., но не земельною площадью. Эту последнюю сельтрест, как возникшая уже хозяйственная единица с самостоятелною правоспособностью, получает в пользование на основании договора аренды, заключаемого с земельными органами на право возмездного пользования землей.

Если бы в состав уставного капитала сельтреста не входили постройки, то можно было представить себе

сельтрест, как хозяйственную единицу, имущественный состав которой определяется исключительно подвижной частью капитала (машинами, инвентарем, семенным запасом и денежными средствами), которая легко может быть направлена на тот или иной из арендованных для сельского хозяйства участков. Такой, напр., характер по существу своему могут иметь лесные тресты, поскольку в состав их не входят лесопильные заводы, или иные производственные единицы лесной промышленности, и промысловая деятельность которых состоит в заключении и выполнении лесорубочных договоров, сплаве лесоматериалов и сбыте их. Тресты подобного рода имеют подвижной характер, они не связаны прочно с земельными площадями, естественною формою отношения к которым является именно заключение арендных договоров на вырубку леса.

В данном, однако, случае с сельтрестами арендные отношения ограничиваются земельными угодиями. Сельскохозяйственные же строения оказываются составною частью уставного капитала и даже частью основного, т. е. по общему правилу неотчуждаемого капитала. Этому весьма солидному имущественно-правовому положению не соответствует право на земельные участки, имеющее только договорно-арендный характер. Нам трудно судить об основаниях отмеченной особенности в имущественной структуре сельтреста. Можно только предполагать, что немаловажное значение имело здесь стремление поставить сельтресты в более жесткие финансовые условия. В конечном результате одинаковый результат дают как уплата арендных платежей в кассы земорганов, а затем внесение полученного чистого дохода в кассы НКФ, так

и взнос чистого дохода Наркомфину без предварительного вычета арендных денег за землю. Однако, непосредственный эффект получается в этих случаях неодинаковым. Необходимость уплатить стоимость пользования земли в виде аренды теперь, а не впоследствии, когда быть может выяснится (а быть может не выяснится) активное сальдо сельтреста, имеет несомненно и большое практическое значение, как с точки зрения правления треста, вносящего платежи, так и с точки зрения органов их получающих.

Другой способ хозяйственной эксплуатации совхозов заключается в сдаче их по договорам в арендное пользование на общих основаниях, установленных в Гражданском Кодексе о найме имущества. С изданием Земельного Кодекса не действует более институт, так называемых, приписных совхозов. Под последними подразумевались совхозы, которые приписывались к различного рода государственным учреждениям, государственным предприятиям и профессиональным организациям для хозяйственного использования согласно назначению имущества. Такая приписка совхозов производилась на началах бесплатности, но с обязательностью проведения культурной работы согласно тому опытно-показательному значению, которое долженствует иметь совхоз для окрестного земледельческого населения. Приписка являлась по существу своему административным актом, к которому лишь присоединялись дополнительные соглашения о порядке использования имущества.

В настоящее же время эксплуатация совхозов производится на принципах договорности и платности пользования. Контрагентами казны при этом согласно Правилам 23 августа 1923 г. о порядке, условиях и сроках

использования гос. зем. имуществ, могут быть не только государственные и общественные организации, учреждения и предприятия, но и отдельные лица (за исключением лиц, владевших раньше землей в пределах данного района). В этом случае, следовательно, устанавливается положение сходное с арендой государственных промышленных предприятий. Частный капитал получает доступ к с.-х. производству. Он работает методами и приемами частнокапиталистического предприятия и в частности с применением наемного труда. Однако, частный капитал занимает здесь служебное положение в отношении государственного. На контрагента возлагается обязанность не только взноса установленной арендной платы, но и выполнение установленной при сдаче хозяйства в аренду производственной программы и программы мелиоративных работ по участку, улучшения оборудования, инвентаря и т. д. Все это по прекращении аренды должно поступить в распоряжение государства. Наконец, пользователь не освобождается от выполнения той культурной функции, которая вообще лежит на совхозах в отношении общего воздействия на развитие с.-х. производства. Выполнение арендатором возложенных на него обязанностей контролируется органами НКЗ.

Служебный и подотчетный характер носит арендное пользование совхозами и в том случае, когда контрагентами являются государственные и общественные организации, учреждения и предприятия. При этом поскольку они раньше являлись пользователями совхозов по началу приписки, условия пользования подлежат пересмотру для заключения формального арендного договора по началу платности.

От арендованных совхозов следует отличать совхозы специального назначения, передаваемые в ведомственное пользование. Такие совхозы (учебные, курортные и т. п.) не входят согласно вышеупомянутой статье 155 Зем. Кодекса, в состав государственных земельных имуществ и соответственно этому не подчиняются правилам об аренде земли.

Третью категорию государственных земельных имуществ составляют, так называемые, доходные статьи. Под ними подразумеваются прежде всего земельные участки, которые по своим размерам, составу и хозяйственному значению не могут рассматриваться в качестве с.-х. предприятия. Напр., земельные участки годные для пашни, но недостаточные для образования совхоза, луговые пространства, места, находящиеся в сельских местностях и пригодные для застройки и т. п. Кроме того к доходным статьям причисляют хозяйственные единицы промышленного и промыслового значения, могущие служить источниками для получения дохода. Таковы, например, мельницы устроенные на участках входящих в состав гос. земельн. имуществ, поскольку по своим размерам они представляют незначительную производственную единицу, сюда же могут относиться рыболовные пруды и озера, застроенные участки и т. п.

По своей хозяйственной незначительности такого рода участки не могут составлять объекта самостоятельного ведения хозяйства. Нормальным способом извлечения из них дохода является сдача в аренду на тех же самых основаниях, как и совхозы. Однако, хозяйственная незначительность этих имуществ в виде общего правила устраняет необходимость возложения на арендаторов

доходных статей тех социально-хозяйственных функций, которые имеют место в отношении совхозов. Доходные статьи есть по существу своему такие предметы госуд. зем. имуществ, которые мелкими участками вкраплены в землю иного назначения и которые государство все же считает необходимым эксплуатировать для получения той минимальной выгоды, которую они способны приносить.

Подводя итог тем земельным фондам, которые находятся в непосредственном заведывании и хозяйственном распоряжении государства, следует отметить с одной стороны огромность занимаемых ими пространств (государственный земельный запас), а с другой стороны их малоценность в настоящем их состоянии по сравнению с общєю площадью земель с.-х. назначения.

Незначительность пространства занятого советскими хозяйствами указывает на то, что центром тяжести в земельно-хозяйственном строительстве данного времени, как оно выразилось в текущем законодательстве и в частности в Земельном Кодексе, не является государственное земельное хозяйство, как функция непосредственно им осуществляемая. Главное внимание государства в настоящее время направлено на общее урегулирование хозяйственной работы, поскольку таковое возможно, в рамках системы трудового землепользования.

§ 3. Трудовое землепользование.

1. Закрепление земель трудового пользования.

Из всего состава фонда земель с.-х. назначения подавляющая масса находится в пользовании трудовых земле-

дельцев. При этом из двух основных форм коллективного (товарищеского) и индивидуального (общинного или участкового) хозяйства решительное преобладание находится на стороне последнего. По имеющимся статистическим данным 96% всей с.-х. площади эксплуатируется мелкими трудовыми хозяйствами.

Благодаря этому структура и взаимоотношения по трудовому землепользованию имеют первенствующее значение в существующей организации сельского хозяйства. Им определяется весь уклон нашего земельного строя.

Здесь прежде всего возникает вопрос: составляют ли земли трудового пользования окончательно выделенную из состава гос. зем. фонда площадь. Предоставив ее в пользование, на известных условиях, определенным группам пользователей, поставил ли закон окончательную преграду между этими пространствами и государственными земельными имуществами, т. е. тою частью земельного фонда, которая осталась в непосредственном заведении и распоряжении государства?

Ст. 141 Земельного Кодекса гласит, что со дня издания основного закона о трудовом землепользовании (от 22 мая 1922 г.) за волостями, селениями и другими с.-х. объединениями признается закрепленным в постоянное трудовое пользование все то количество земли, которое ныне находится в их фактическом трудовом пользовании или было законно предоставлено им постановлениями земельных органов или съездов Советов (волостных, уездных и губернских) из земель, предназначенных в трудовое пользование.

Для правильной оценки содержащегося в ст. 141 Земельного Кодекса правила необходимо учитывать то,

что оно направлено главным образом в сторону установления твердых и устойчивых взаимоотношений *между отдельными земельными обществами*. Вредная для развития с.-х. производства неустойчивость прав на землю выражалась до издания Земельного Кодекса в непрестанно происходящем процессе перераспределения земли между различными селениями. Несмотря на то, что земледельческое население уже овладело всеми доступными ему пространствами, с.-х. угодий, оно не освоило их прочно. При отсутствии технически правильных приемов землеустройства производимое распределение было неравномерным и вызывало все новые и новые перераспределения.

Действие ст. 141 Земельного Кодекса заключается в том, что земля закрепляется за соответствующими земельными обществами независимо от того, в какой степени равномерно она была распределена на 22 мая 1922 г. Это основное содержание ст. 141 Зем. Кодекса поясняется следующими статьями 142 и 143, которые воспрещают дальнейшие поравнения земли между волостями и селениями, оставляя в силе лишь землеустройство, производимое в целях создания *наиболее удобных форм* землепользования. Ст. 141 создает безусловно закрепленное и формально-юридически установленное распределение земли *между отдельными земельными обществами*.

Та же ст. 141 проявляет свое действие и в сторону определения взаимоотношения трудовых землепользователей, объединенных в земельных обществах, и государства. Оно выражается в точном фиксировании тех пространств, которые предоставлены в постоянное трудовое

пользование и в отношении которых за государственными земельными органами остается, по выражению закона, только заведывание, а не непосредственное владение и распоряжение, сосредоточивающееся только на так называемых гос. земельных имуществах (ст.ст. 3—5 Зем. Код.). Значение такого правила в особенности подчеркивается сопоставлением с предшествующим законодательством, которое устанавливало, что вся земля в пределах РСФСР, составляет единый гос. фонд, находящийся в непосредственном заведывании и распоряжении НКЗ и подведомственных местных органов (Положение о социалистическом землеустройстве 14 февраля 1919 г., ст. 1—2).

В признании за трудовыми земледельцами непосредственного пользования землею с сохранением за органами НКЗ лишь заведывания и управления этой частью земельного фонда проявляются общие начала советско-хозяйственного строительства. В этом проявляется представленная отдельным мелким хозяйственным единицам большая самостоятельность хозяйственной работы. Одной из предпосылок этого является создание более устойчивых форм землепользования. Другими словами—закрепление за трудовыми землепользователями находящихся в их обладании земельных пространств.

Однако, для правильного понимания такого «закрепления» следует учитывать, что оно происходит в общих рамках советской экономической системы. С одной стороны здесь не может быть речи о каких-либо «приобретенных правах» земледельческого населения, каковые могли бы быть противопоставлены правам государства на земельный фонд. С другой же стороны самое предо-

ставление государством непосредственного пользования землей с устойчивым и самостоятельным ведением хозяйства обусловлено развитием производительных сил страны. Лишь в тех пределах и до тех пор пока трудовое землепользование выполняет эту свою функцию оно осуществляет предоставленную ему правоспособность. Поэтому здесь не приходится говорить о *формально-юридически* закреплённой самостоятельности крестьянского землеуладения, но лишь о *хозяйственно целесообразном* выделении части госуд. зем. фонда для ведения на нем мелкого трудового хозяйства.

«Земельное общество, как говорится в докладе представителя НКЗ при обсуждении проекта Земельного Кодекса на IV Сессии ВЦИК IX Созыва, пользуется определёнными правами на землю, при чем эти права объявляются в достаточной мере твердыми и устойчивыми. Но с другой стороны государство требует от землепользователей и от каждого земельного общества выполнения определённых повинностей. Оно требует прежде всего, чтобы земля, которая предоставлена в их пользование, действительно обрабатывалась и обрабатывалась рационально, чтобы не было соответствующего истощения земли, чтобы на ней велось разумно сельское хозяйство. Если этого нет, то землепользователь может потерять право на землю и эта земля переходит или к другому члену данного общества или к тому, который может быть вселен в это общество. Таким образом, в Земельном Кодексе мы устанавливаем определённые обязанности в отношении использования земли. До тех пор пока эти обязанности выполняются, до тех пор твердость и устойчивость землепользования гарантируется».

«Когда мы говорим о закреплении земли за крестьянством, говорит тот же представитель НКЗ в своем заключительном слове, то мы имеем в виду прекратить межселенную уравнительность. Но это не значит, что, если закрепляется данная земля за обществом, то мы оставляем им землю в собственность. Мы даем им преимущественное право на обработку этой земли и если они не справляются с этой землей, не обрабатывают ее полностью, то в этом случае к ним могут быть доприселены другие члены или же земля переходит в запасный земельный фонд».

Мы видим из приведенных слов, что предоставление земли в трудовое пользование является хозяйственно обусловленным, в отношении как отдельных лиц, так и земельных объединений. Но оно является к тому же и преходящим. Государственная власть регулирует трудовое землепользование не ради его самого, но лишь как основу, на которой должна быть построена совсем иная система производственных отношений сельского хозяйства. Не создание системы мелкого крестьянского хозяйства является целью советского строительства, но обобществление с.-х. производства на основе кооперирования крестьянских хозяйств.

Оценивая закрепление земель с такой точки зрения мы видим, что ему нельзя приписывать значения акта, раскалывающего единый государственный земельный фонд на две самостоятельные части — госуд. земельные имущества, единственно только остающиеся объектом планового хозяйства, и фонд трудовых земель, как территорию господства частного хозяйства.

|| Между обоими частями единого гос. земельн. фонда

поддерживается непосредственная связь, выражающаяся в постепенно продолжающемся обмене отдельными их долями. С одной стороны отдельные участки трудового пользования поступают в состав госуд. земельных имуществ. Оставление хозяйства, выморочность, переселение, неправильное ведение хозяйства и т. д. влечет за собою поступление отдельных участков трудового пользования в состав госуд. земельного запаса (как части гос. зем. имуществ) или земельных обществ. С другой стороны происходит постоянный процесс отвода новых участков в трудовое пользование, что сопровождается соответствующим перечислением их из состава государственных земельных имуществ в фонд трудовых земель.

Но и вне этого, постоянно происходящего частичного обновления состава тех и других земель, тесное взаимодействие их сказывается в правилах о доприселении новых членов в состав существующих земельных обществ. Закрепление земли по ст. 141 Зем. Кодекса (поскольку дело идет об отношении к государству) вовсе не имеет того значения, что ею безусловно оставляется в пользование данных земельных обществ находящееся в их обладании земельное пространство. Предоставление им земли есть акт хозяйственной целесообразности, сохраняющий свое значение и силу лишь в пределах этой целесообразности. Между тем может оказаться, что земельное общество не использовало предоставленных ей пространств и у него есть запас не разрабатываемых при данном составе трудовых сил земель. Далее может оказаться, что земельное общество использует все отведенные ему угодия разного рода в виду хозяйственной выгоды этого, но за недостатком трудовых сил наличных

дворов занимающихся отхожими промыслами, прибегает к систематическому найму сельско-хозяйственного труда. Наконец, возможен и такой случай, когда земельное общество, в нарушение ст. 57 Зем. Кодекса, не применяет правильного и целесообразного способа использования находящихся в его пользовании земельных угодий. Напр., несмотря на достаточно развитую в данном районе сельско-хозяйственную технику, остается при первобытных условиях залежного хозяйства, лишая тем самым возможности других лиц приложить свой труд к земле и поднять ее производительность.

Институт закрепления земли в приведенных и аналогичных им случаях проявляет свое действие лишь в том отношении, что устраняет принудительное изъятие излишков из отвода данного земельного общества и соответствующее реформирование и перераспределение земельных угодий. Закон применяет здесь более мягкую форму *доприселения* в состав общества новых дворов по распоряжению земельных органов. Таким образом, хотя действующий земельный строй и основан на создании форм устойчивого землепользования, однако, лишь при условии сохранения за государством значительной контролирующей и регулирующей власти.

При наличности тесной взаимной связи между фондом трудовых земель и государственных земельных имуществ, при текущем переходе отдельных участков из состава одного в состав другого, правило ст. 141 Зем. Кодекса о закреплении земель трудового пользования не нарушает единства государственного фонда, провозглашенного в ст. 3 Зем. Кодекса.

2. Право на трудовое землепользование.

С институтом закрепления земель трудового пользования, тесно связан вопрос о праве на земельное обеспечение, т. е. о праве получить участок в целях использования его посредством приложения к нему собственного труда. Право на получение земли в трудовое пользование следует отличать от земельной правоспособности, как способности быть субъектом имущественных земельных прав. В данном случае дело идет о большем, а именно: о самом предоставлении правоспособному в пользование соответствующего участка.

Государство признает за собою функцию по обеспечению трудящихся землею. Это проявляется в целом ряде постановлений закона. В частности в том, что общегосударственный земельный запас рассматривается самим законом как фонд, из которого производится отвод земель в трудовое пользование (ст. 156 Земельн. Кодекса), а также в правилах о доприселении в общества имеющие излишек удобной для сельского хозяйства земли (ст. 46 Зем. Кодекса). Общим образом это начало выражено в ст. 9 Зем. Кодекса гласящей, что право на использование земли для ведения сельского хозяйства имеют все граждане РСФСР, желающие обрабатывать ее своим трудом.

Однако, функция снабжения населения землей осуществляется государством лишь в пределах хозяйственной целесообразности, а не формального права на отвод земли. Эта особенность субъективно-публичного отношения лица к государству находит свое выражение в той же ст. 9 Зем. Кодекса. В то время, как земельная община безусловно обязана предоставить землю своему

члену (при общем переделе земли, а при наличии излишков сверх нормы и в порядке частного передела), земельные органы отводят землю, если в распоряжении их имеются запасные участки, предназначенные для трудового пользования.

Обусловленность права на землю фактической возможностью ее предоставления не составляет особенности Земельного Кодекса. Из нее же исходило предшествующее революционное законодательство и в частности Декрет о социализации земли (19 февраля 1918 г.). Устанавливая три очереди для получения земли этот Декрет создавал такое положение, что третья категория (а отчасти и вторая) оставались без земли после наделения других граждан по норме, так как для них не оказывалось в данный момент пригодных земель.

В настоящее время при фактическом переходе в трудовое пользование почти всей пригодной для сельского хозяйства земельной площади, право на получение земли в пользование в значительной степени утрачивает свое актуальное значение. Однако, самый принцип сохраняется и продолжает проявлять себя в отдельных случаях. Самое существование его стоит в тесной связи с существованием единого государственного земельного фонда. В системе современного советского хозяйственного строительства проводится идея единого земельного хозяйства на основе единого земельного фонда. В соответствии с этим отдельные части его являются взаимно обусловленными и дополняющими одно другое. В этой системе хозяйства трудовое землепользование является самостоятельной частью существующей и развивающейся за счет находящегося в распоряжении государства земельного запаса.

Право на снабжение земель предоставлено трудовым землепользователям как существенный составной элемент в действующей организации земельного хозяйства.

Это право могло бы прекратить свое существование или в случае перехода государства к системе централизованного снабжения сельско-хозяйственной продукцией через собственные производственные организации (совхозы, селттресты и т. п.), соединенное с ликвидацией мелкого крестьянского хозяйства, или же в случае отказа от принципов государственного хозяйства и перехода к системе частного хозяйства. В первом случае, государство должно было бы отказывать в признании права на землю в виду противоречия его принципам новой организации народного хозяйства. Во втором случае, земля стала бы объектом частного права и частного оборота и для государства не было бы уже оснований передавать находящиеся в его обладании земельные участки в частные руки, поскольку с этим не были бы связаны особые соображения о финансовых, политических или иных выгодах.

Всех этих предположений нет в современной организации земельного строя РСФСР и потому субъективное правомочие на наделение земель, предусмотренное в ст. 9 Земельн. Кодекса, имеет реальное значение (См. Дм. Иваницкий—Земельная правоспособность и ее осуществление по Земельному Кодексу РСФСР—Право и Жизнь, 1923 г., кн. 7—8). Это не есть только пережившая себя революционная фразеология, как полагает Д. С. Розенблюм (Земельное право, стр. 124), но один из организационных принципов современного земельного строя. «По нашему проекту, говорит представитель НКЗ

на IV Сессии ВЦИК IX Созыва, и по прежним нашим законам, право на землю получал всякий, кто ее обрабатывал своим трудом. Мы считали, что этого права теперь лишать совершенно невозможно».

3. *Формы и пределы государственного воздействия.*

От права на получение земли в трудовое пользование следует отличать существующее уже конкретное право могущество на землю, называемое правом трудоу землепользования. Его содержание складывается под влиянием взаимодействия двух социальных сил. С одной стороны действует право собственности государства на землю и проводимое им плановое начало в хозяйственном строительстве. С другой же стороны трудовое землепользование есть вид мелкого земледельческого хозяйства, работающего для удовлетворения собственных потребительских нужд и запросов рынка. Равнодействующая этих двух сил и направлений составляет формулу трудового землепользования.

Задача настоящего очерка прав трудового землепользования заключается в том, чтобы найти формулировку правильно отражающую существенные отличительные черты трудового землепользования в *действующем* земельном строе.

Правовую позицию государства мы уже отчасти наметили раньше. Государственный земельный фонд следует признавать *единым* фондом, как это выражено в ст. 3 Земельного Кодекса. Институт закрепления земель по ст. 141 Земельного Кодекса направлен в первую очередь на междуселенные отношения, создавая формально-юридическую преграду для дальнейших перераспределений земли. В отношении государства решающее

значение имеет не ст. 141, но новые начала хозяйственного строительства, основанные на стремлении поднять производительность сельского хозяйства созданием форм трудового землепользования, устойчивых до тех пор, пока таковые выполняют свое социально-хозяйственное назначение.

В смысле неприкосновенности приобретенных крестьянами прав на землю ст. 141 Земельн. Кодекса не создает новых правовых положений. Как при действии Земельного Кодекса, так и при действии Положения о социалистическом землеустройстве не возникало вопроса об устройстве совхозов на месте крестьянских селений и по этой линии никогда не шло воздействие государственной власти. Наоборот, период действия Положения о социалистическом землеустройстве был периодом активного освоения земли трудовыми землепользователями (Ср. ст. 9, прим. к п. д. Пол. о социалистич. землеустройстве). Поэтому противоположения «непосредственного» распоряжения НКЗ всем земельным фондом раньше (ст. 2 Пол. о соц. землеустройстве) «непосредственному» распоряжению по Земельному Кодексу лишь государственными земельными имуществами, является нежизненным и нереальным. Действительно, существующие формы воздействия на состав трудового фонда земель: выход отдельных участков из этого фонда, поступление в него новых участков, доприселение в состав земельных обществ применимы одинаково и в действующем Кодексе. Его отличие заключается лишь в точной формулировке этих случаев, устраняющих произвол местных властей.

Роль государства, соответственно сказанному заключается в том, что оно предоставляет земельные площади

в пользование трудовых земледельцев. При этом государство сохраняет за собою право пользования и право распоряжения этой землей в тех пределах, в каких трудовое население не выполняет возложенных на него хозяйственных функций. Главное в отношениях между государством и трудовыми землепользователями есть выполнение последними хозяйственной работы. Имея перед собою огромное количество мелких хозяйств, число которых по имеющимся данным составляет свыше 20 миллионов, государство оказывается не в состоянии вести активную плановую работу. Составление планов с.-х. производства не имеет и не может иметь характера определенных и сколько-нибудь обязательных заданий для всей совокупности крестьянских хозяйств. Такие планы могут иметь лишь ориентировочное значение для самих органов НКЗ. Учитывая характер, размеры и направление сельско-хозяйственного крестьянского производства и делая выводы о желательных и возможных достижениях в этой области, НКЗ получает необходимый материал для разрешения вопроса о снабжении населения с.-х. орудиями, посевными материалами, о развитии улучшенных пород скота, направлении колонизационной политики и т. д. Но о непосредственном плановом руководстве крестьянскими хозяйствами в настоящих реальных условиях говорить не приходится.

Активная роль государства в отношении трудового землепользования выражается лишь в выполнении контрольных функций. Согласно ст. 7 Зем. Кодекса все землепользователи, ведущие сельское хозяйство на на землях, как находящихся в пользовании земельных обществ, так и предоставленных государством другим

землепользователям, подчиняются *общему контролю* земельных органов и несут в отношении *правильного использования* предоставленных им земель, обязанности, определяемые настоящим Кодексом и другими узаконениями.

Ст. 7 не указывает, что следует понимать под *правильным использованием* земель, отсылая к прочим статьям Кодекса и другим узаконениям. Однако, в Кодексе не содержится дальнейших конкретных указаний, поясняющих понятие *правильного хозяйства*. Равным образом до сих пор не последовало по этому предмету упомянутых в ст. 7 Земельного Кодекса других узаконений.

Здесь возможен путь двойного толкования. Обзор последующих постановлений Кодекса показывает, что в ряде случаев закон устанавливает невыгодные последствия для землепользования в виде лишения земли, временно или навсегда, за отдельные, недозволенные Кодексом действия. Таковы: незаконное распоряжение землей (ст. 18, п. д. и ст. 27 Зем. Код.), сдача в аренду с нарушением установленных правил, оставление земли без использования (ст. 60), хищническая эксплуатация (ст. 61), прекращение двором самостоятельного хозяйства (ст. 20). Возможно утверждение, что там, где нет таких нарушений, имеет место *правильное использование* в смысле ст. 7 Земельного Кодекса.

В этом случае окажется, что «*правильное использование*» не есть использование технически прогрессивного характера, создающее развитие производительных сил сельского хозяйства. Неухудшение положения по сравнению с существовавшими до сих пор, есть уже поэтому признак *правильного ведения хозяйства*. Если же к этому добавить,

что согласно п. «а», ст. 24 Земельного Кодекса трудовой землепользователь имеет право вести хозяйственное использование земли *способом избранным им по собственному усмотрению*, то степень воздействия НКЗ окажется низведенной до минимума.

Общим принципом организации сельского хозяйства явится в таком толковании полная хозяйственная автономия частного лица. Развитие производства или застроительная форма хозяйства будут считаться одинаково признаками правильного его ведения. Лишь очевидный регресс (оставление земли без обработки) или нарушение прямых запретов закона (напр., сдача в аренду с нарушением ст. 60 Зем. Код.) составят неправильное использование земли. На долю НКЗ остается лишь чисто полицейская функция надзора и пресечения таких неправильных или незаконных действий.

Такое толкование, выдвигающее на первый план автономное частное право (см. Розенблюм—Земельное право РСФСР, стр. 137 след.) искажает всю структуру Советской хозяйственной системы. Для последней отличительною чертою является отсутствие частных, автономных имущественных прав, а в том числе, и в особенности, земельных прав. Не только государственные и общественные предприятия, но и отдельные лица и объединения их, в своей хозяйственной работе выполняют социально-хозяйственную функцию. Правило ст. 1 Гражд. Кодекса, выходящей по своему действию за пределы этого Кодекса и выражающей общий принцип Советского хозяйственного строительства отрицает самое существование в Советской системе частного хозяйства и частного права в техническом смысле этих терминов.

Для последнего характерно то, что действует оно во имя собственного интереса, по собственным внутренним мотивам и законам. Все стоящее вне данного частного хозяйства есть лишь средство для осуществления своих интересов, а не цель, определяющая содержание и направление его работы. Между тем в системе Советского строительства всякое хозяйство (даже не входящее в систему государственных предприятий) долженствует стремиться не к индивидуально-хозяйственным, а социально-хозяйственным целям. Только в той мере, в какой оно выполняет эту общественную функцию—оно признается и охраняется законом. Самостоятельность частного хозяйства выражается не столько в самостоятельности цели своего существования и деятельности, сколько в большей самостоятельности способов осуществления своих социальных функций, а также и главным образом в доставлении необходимых для этого собственных материальных средств (привлекаемых таким образом на служение общественным целям).

Этот общий принцип Советской хозяйственной системы находит полное применение к земельным отношениям по трудовому землепользованию. Трудовой землепользователь является несомненно самостоятельным в избрании способов хозяйственного использования земли (ст. 24 Земельн. Код.), равно как он является распорядителем тех средств, которые он привносит на тот основной земельный базис своей работы, который он получает от государства (ст. 25 Земельн. Кодекса). Но это несколько не парализует действия ст. 7 Земельн. Кодекса и не упраздняет контролирующей и руководящей роли НКЗ в отношении правильного выполнения землепользо-

вателями возложенных на них *социально-хозяйственных функций*. Эта богатая возможным содержанием и гибкая формула не исчерпывается наблюдением за тем, чтобы землепользователи не ухудшали своих участков и не присвоивали себе прав законом непредусмотренных. Социально-хозяйственное назначение есть прежде всего развитие производительных сил собственного хозяйства, как составного элемента единого народно-хозяйственного организма и в соответствии с интересами и заданиями последнего. Поэтому самодеятельность признанная за трудовыми земледельческими хозяйствами ни в какой мере не нарушается и не идет в разрез с контролирующей и регулирующей ролью НКЗ, как органа заведывающего единым государственным земельным фондом и организующего сельско-хозяйственное производство. Не осуществляя непосредственного руководства отдельными крестьянскими хозяйствами, НКЗ все же обладает широкою возможностью воздействия на крестьянское хозяйство в целом.

4. Права трудовых землепользователей.

Трудовое земельное правоотношение определяемое со стороны участия в нем государства, заключается, как мы видели из предыдущего, в предоставлении земли трудящимся в целях выполнения последними социально-хозяйственной функции под руководящую и контролирующую властью государственных земельных органов.

С активной стороны правомочий, предоставляемых в этих целях трудовому землепользователю наибольшее значение имеют следующие:

I. Прежде всего необходимо отметить, что трудовое землепользование есть право безвозмездное. Трудовые

земледельцы не обязаны оплачивать государству пользование тою землей, которая им предоставлена, в виде арендных платежей или какойнибудь иной форме. Следует отметить, что безвозмездность вовсе не составляет общего принципа, поскольку дело идет о предоставлении государством земли в чье-либо хозяйственное пользование, связанное с присвоением ее естественных богатств. Для государственных земельных имуществ основную черту хозяйственной эксплуатации составляет сдача земли в возмездную аренду. Это применяется одинаково как к частным хозяевам, так и к государственным предприятиям. Раньше уже отмечалось, что на принципе *возмездного* пользования происходит предоставление земельных пространств государственным сельско-хозяйственным предприятиям, переведенным на хозяйственный расчет (сельтрестам). Поэтому выделение земель трудового фонда в особую группу земель, пользование которыми не подлежит оплате, составляет особое преимущество этого разряда земель сельско-хозяйственного назначения.

II. Трудовое землепользование есть право *бессрочное*. Это качество разумеется здесь не в смысле бессрочности, как особой неустойчивости права, которому может быть в любой момент положен предел органами земельной власти. Бессрочность здесь имеет смысл особого постоянства и прочности права, которое существует без конца и может быть прекращено лишь по особым основаниям, предусмотренным в законе. Устойчивость землепользования, создаваемая Земельным Кодексом, заключается именно в уточнении тех случаев, когда трудовое землепользование может быть прекращено, и в установлении этим отчетливой грани нормальных случаев этого пре-

крашения от чрезвычайного порядка занятия земли для государственных и общественных надобностей.

Основаниями для прекращения трудового пользования являются согласно ст. 18 Земельного Кодекса: а) добровольный отказ от земли *всех членов* крестьянского двора; б) прекращение *двором* ведения самостоятельного хозяйства *полностью*; в) выморочность *двора*; г) *окончательное* переселение его в другое место с прекращением в прежнем месте самостоятельного хозяйства; д) лишение прав на пользование землей по суду за указанные в законе преступления и, наконец, е) упомянутое выше занятие земли для государственных или общественных надобностей (пути сообщения, горные отводы и т. п.).

Современная организация трудового пользования основана на системе дворов (трудовых земледельческих хозяйств, см. ниже § 8). Соответственно этому перечисленные случаи имеют в виду не индивидуальные права отдельных пользователей земли, но права на землепользование всего хозяйства в целом, поглощающего при этом права отдельных членов двора. Поскольку двор утрачивает свои земельные права, постольку та же участь постигает и отдельных лиц, входящих в его состав.

Исключение составляет п. «а» ст. 18, где закон прямо требует соглашения всех членов двора (дееспособных непосредственно, недееспособных — через их законных представителей).

Другое исключение должны составлять случаи лишения землепользования по п. «д» ст. 18 Земельн. Кодекса, а именно за незаконные сделки по распоряжению землей. Согласно ст. 27 Земельн. Кодекса покупка, продажа или запродажа, завещание или дарение, а также залог земли

запрещаются и совершенные в нарушение этого сделки считаются недействительными, а лица виновные в их нарушении, помимо наказания в уголовном порядке, лишаются земли, находящейся в их пользовании. Всякого рода распорядительные сделки по конституции двора совершаются домохозяином, как законным его представителем, и имеют значение для всего двора в целом, без изъяснения специального согласия на сделку со стороны отдельных членов двора, за исключением правила п. «а» ст. 18 Земельн. Кодекса. Однако, это начало может иметь применение лишь в пределах действий, совершаемых закономерно. Домохозяин не может предполагаться самим законом уполномоченным на незаконные действия от имени других членов двора. Поэтому, поскольку незаконная сделка совершена одним домохозяином без участия других членов двора, последние не несут на себе ответственности за ее последствия и не лишаются права на трудовое пользование отчужденной землей.

III. Трудовое пользование есть право непосредственного пользования и владения. Непосредственность пользования по Земельному Кодексу нельзя понимать в формально-юридическом значении, какое ей приписывают в отличие от посредственного пользования. В теории права с непосредственным пользованием соединяется положение о получении выгод от используемой вещи прямо в силу соответствующих назначению вещи эксплуатационных действий. Тогда как при посредственном пользовании извлечение выгод (напр., присвоение урожая с участка) требует дополнительных актов дозволения со стороны хозяина (хотя бы в молчаливой форме).

Такая конструкция (восходящая еще к римскому

праву), очевидно, чужда современному законодательству. Не только трудовой землепользователь, но и арендатор государственного земельного имущества, которому закон не приписывает непосредственного пользования и владения, приобретают выгоды от земли без специального акта предоставления этого со стороны хозяина-государства. Для пользователя государственного земельного имущества это право вытекает из самого содержания договора.

Поэтому непосредственность *пользования* должна пониматься главным образом в хозяйственном смысле. Она должна обозначать более тесную и устойчивую хозяйственную связь трудового земледельца с его участком. В этом термине находит также отражение та самостоятельность в выборе способов хозяйственного использования земли по ст. 24 Земельн. Кодекса, о которой уже упоминалось раньше.

Наоборот, непосредственность *владения* трудового пользователя связана с определенными практическими последствиями для его правового положения. Это выражается в предоставлении землепользователю особой, так называемой, владельческой защиты. Поскольку данное лицо является непосредственным обладателем земельного участка, оно в силу ст. 26 Земельного Кодекса охраняется от нарушения землепользования или хозяйства независимо от правомерности своего существования и не выжидая разрешения спора о нарушенном праве по существу.

Таким образом, в отношении трудового землепользования устанавливается способ защиты двоякого рода: защита *права* на землепользование и защита факта землепользования, независимо от вопроса о правомерности

последнего. Благодаря широкой формулировке ст. 26, защита владения допустима как в случае лишения владения (напр., захват участка или части его), так и в случае нарушения владения (напр., проезда или прогона скота через участок, потравы полей скотом, принуждение к общему севообороту). Последнее формулируется вст. 26, как не основанное на законе вмешательство в хозяйство.

Такая форма защиты, дающая возможность немедленного восстановления существовавшего в момент нарушения *фактического* положения должна иметь для землепользователей большое практическое значение и создавать действительно непосредственную связь с землею. В отличие от непосредственности пользования здесь создается *юридическая* особенность положения трудового землепользования. Пользователи государственных земельных имуществ (арендаторы совхозов и доходных статей) не могут применять такого рода защиту. С точки зрения закона они не являются непосредственными владельцами земли. В случае нарушения их пользования они не могут обращаться к владельческой защите, ни от своего имени, ни от имени государства-хозяина. Получив землю в пользование по арендному договору от государства они должны обращаться к нему же с просьбой об ограждении перед третьими лицами предоставленных им по договору прав. Таким образом трудовые землепользователи имеют прочное и устойчивое положение не только во внутренних отношениях (хозяйственная эксплуатация участка), но и во внешних отношениях, в отношениях к третьим лицам.

IV. Трудовое землепользование имеет чисто *личный* характер. Оно не рассматривается как хозяйственное

благо, предоставленное данному лицу и входящее в состав его оборотного имущества. Это есть отношение к вещи установленное для данного именно лица. Поэтому трудовое землепользование имеет характер права, не подлежащего передаче. Трудовой земледелец может отказаться от пользования предоставленным ему участком. Тогда последний возвратится в запасный фонд, откуда может быть вновь отведен в пользование другому трудовому пользователю. Но непосредственного перехода от первого из указанных землепользователей ко второму по соглашению между ними закон не допускает. Даже известность такого факта земельным органам и последовавшее дозволение с их стороны недостаточны, так как этим лишь санкционируется договорный элемент перехода участка и признание его оборотоспособности между частными лицами.

Закон в ст. 27 говорит о продаже, залоге земли и других распорядительных сделках, как о сделках недозволенных и недействительных. Такой характер их вытекает уже из того общего начала Советского земельного права, что право собственности на землю принадлежит государству и только ему одному. Практическое значение этой не вполне точно сформулированной статьи Земельного Кодекса, заключается в устранении оборотоспособности самого трудового пользования.

Исключительное право собственности государства на землю еще не устраняет само по себе возможности того, что пользователи землю распоряжаются своими ограниченными правами на нее посредством переуступки права пользования и залога этого права. Пример оборотного права пользования на землю в Советском законодатель-

стве дает нам правило об отчуждаемости права застройки и допустимости залога этого вида права пользования государственной землей. В условиях более выдержанного планового начала в области сельского хозяйства трудовое землепользование не получает характера оборотного имущественного права. Трудовое землепользование есть возможность применения производственной деятельности, создаваемая персонально для данного лица и потому не отчуждаемая.

V. *Трудовой* характер землепользования означает хозяйственную эксплуатацию участка посредством применения собственного труда. Недостаточно быть только организатором и руководителем хозяйства. Необходимо приложение физического труда субъектов права на землю. Несоблюдение этого условия влечет в зависимости от степени интенсивности допущенного нарушения и его устойчивости, временное или даже окончательное лишение права на земельный участок (ст. 18 и 60 Земельного Кодекса).

Однако, безусловное проведение этого начала является не жизненным, так как в целом ряде случаев интересы сохранения существующего хозяйства требуют восполнения недостающей в нем трудовой силы. Поэтому закон допускает отступления от этого правила, но с тем, чтобы основной организационный принцип был сохранен, т. е., чтобы хозяйство сохранило свой трудовой уклад.

Необходимость допущения чужого труда в той или другой форме вызывается обстоятельствами двоякого рода. С одной стороны это может быть обуславливаться состоянием угрожающей *упадочности* крестьянского хо-

зяйства, а с другой стороны—*развитием его производи-
тельных сил*. В первом случае имеет место убыль ра-
бочей силы, или недостаток инвентаря, вследствие сти-
хийных бедствий и других обстоятельств, *ослабляющих*
крестьянское хозяйство.

В этих случаях закон позволяет сдачу в аренду *всей или части* земли. Однако, предполагается, что все
такие неблагоприятные для самостоятельной работы дан-
ного хозяйства обстоятельства имеют лишь *временный*
характер. Общий срок аренды равняется одному сево-
обороту, в виде исключения волисполком может удлин-
нить срок до 2-х севооборотов. Если же и после этого
сдающий окажется не в состоянии вести самостоятель-
ного хозяйства, то дальнейшая сдача земли может быть
произведена лишь с разрешения уездных земельных орга-
нов. В противном случае земля зачисляется в местный
запасный фонд для наделения других членов общества
(ст. 30 Земельн. Кодекса).

Жесткость этих правил имеет своим назначением
предотвратить появление нетрудовых, не-крестьянских
хозяйств. Для крестьянских хозяйств длительная аренда
не есть нормальный и соответствующий их хозяйствен-
ной природе выход из положения. Ослабленное крестьян-
ское хозяйство находит средство для своего восстановле-
ния в усилении своего состава путем привлечения рабо-
чих сил и средств извне. Принятие во двор новых
членов (приймачество) есть нормальный способ усиления
своего хозяйства. Поэтому временный характер пере-
уступки прав трудового пользования составляет суще-
ственную черту правил об аренде.

Другая существенная черта ее есть трудовой харак-

тер ее самой. Действующее законодательство вообще допускает частно-капиталистическую сельско-хозяйственную аренду (аренда совхозов, доходных статей). Но в применении к землям трудового пользования закон держится иного начала. Трудовой фонд есть фонд земель, предназначенных только для трудового пользования в каких бы формах оно не производилось. Поэтому, в допускаемых случаях аренды, таковая тоже должна иметь трудовой характер для пользователя по арендному договору (ст. 31 Земельн. Кодекса).

Другой случай, отступление от трудового принципа — допущение наемного труда, имеет в виду, главным образом, такие хозяйства, которые, развивая свое производство, не в состоянии обслуживать его только своими собственными силами и потому нуждаются во *вспомогательном* наемном труде. Здесь закон говорит не о *временно ослабленных* хозяйствах, как в ст. 28 Земельного Кодекса по поводу трудовой аренды, но о таких хозяйствах, которые по состоянию своей рабочей силы или инвентаря не могут выполнить своевременно необходимых сельско-хозяйственных работ. «В вопросах наемного труда», говорит представитель НКЗ при обсуждении проекта Земельного Кодекса, «мы устранили всякие ограничительные условия и, таким образом, применение наемного труда теперь уже не стесняется, как это было в прежнее время».

Действительно, правила о вспомогательном наемном труде в трудовых земледельческих хозяйствах (ст. 39—41 Земельн. Кодекса) формулированы таким образом, что они являются полезными для таких хозяйств, производственные возможности которых превышают их наличные

рабочие силы. Единственное ограничение, содержащееся в земельных законах (соблюдение Кодекса законов о труде само собою предполагается), состоит в требовании *вспомогательного* характера наемного труда, при условии непосредственного участия в работе всех *наличных трудоспособных* членов хозяйства. Изданные в дополнение к Земельному Кодексу «Временные Правила об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах» от 18 апреля 1925 г. не вносят ничего принципиально нового в Земельный Кодекс, но лишь дают частичные приспособления его правил к условиям сельско-хозяйственного быта.

Вспомогательный наемный труд полезен таким образом для хозяйств, производительность которых по тем или иным причинам превышает рост их трудовых сил. Но он не применим к важнейшим с бытовой стороны случаям ослабления хозяйств, вследствие утраты трудоспособности или достижения предельного возраста трудоспособности работниками двора, малолетства сирот и т. п. Трудовая аренда здесь тоже мало полезна в виду длительного состояния отсутствия трудовых сил. Поэтому в первых двух случаях выход дает упоминавшийся уже институт приймачества, а для сирот выход из положения заключается в той форме опеки, когда опекун (нормально — родич) берет малолетних себе во двор и пользуется их имуществом.

VI. Раньше уже отмечалось, что трудовое хозяйство складывается из двух элементов: производственной базы — земли, предоставляемой земледельцу в пользование со стороны государств, и капитала, вкладываемого пользователем. Последний выражается в жилых и хозяйственных

постройках, живом и мертвом инвентаре, семенных материалов и т. п.

В процессе национализации земли устранение частной собственности на оборудование сельского хозяйства коснулось, в виде общего правила, лишь нетрудовых хозяйств. Земля ранее состоявшая в пользовании трудовых земледельцев, была объявлена национализированной. Однако, она осталась попрежнему в их пользовании с сохранением в их собственности не только движимого имущества, но и домов, строений, всякого рода насаждений и т. п. Это общее начало, правда, не было выражено в прямой форме, но оно вытекало из общего смысла узаконений, предшествовавших изданию Земельного Кодекса. Поэтому постановление его в ст. 25 о том, что все сооружения, постройки, посевы и растения и вообще все соединенное с участком земли, находящимся в пользовании землепользователя, принадлежит ему—не составляет новшества в Советском земельном праве.

К моменту определения взаимоотношений государства-собственника земли и трудового пользователя по Земельному Кодексу последний является, таким образом, обладателем на праве собственности основного производственного имущества, необходимого для ведения хозяйства на предоставленном ему участке.

Новым в положении трудового землепользователя является признание оборотоспособности этих имуществ. Прежняя практика закона исходила из того общего правила, что оборудование сельско-хозяйственного участка и в особенности строения, составляют принадлежность земли. Отделение их от участка составляет разрушение хозяйствен-

ного целого. Поэтому пользователь участка не может отчудить строения и лишь при переходе участка к новому пользователю допускается возмещение прежнему хозяину сделанных им затрат. Исключение из этого общего предела дозволялось лишь с разрешения Уисполкома.

Действующая, в настоящее время, практика пошла в этом направлении значительно дальше. Согласно началам установленным Верховным Судом РСФСР (Циркуляр за № 24 от 1924 г.) решающее значение имеет возможность отделения строения, сооружения и т. п. от земли без повреждения хозяйственного назначения, как земельного участка, так и отделяемого имущества. Поэтому допустима продажа на снос или на слом различного рода строений. Наоборот, древесные насаждения, неотделимые от участка без повреждения, не подлежат отчуждению отдельно от земли. Их собственник может лишь получить возмещение понесенных затрат в том случае, когда участок перейдет, в установленном законом порядке к новому пользователю, от этого последнего.

Что же касается оборотоспособности прочих предметов сельско-хозяйственного имущества (живой инвентарь, сельско-хозяйственные машины, сельско-хозяйственная продукция и проч.), то определение такового стоит вне зависимости от собственно земельного законодательства. Признание их полной оборотоспособности в настоящее время стоит в связи с общими началами ныне действующей системы Гражданского Кодекса.

§ 4. Общая формула трудового землепользования.

Приведенным выше перечнем исчерпываются главней-

шие существенные и отличительные черты права трудового землепользователя. Своеобразие этого права вызывает естественное стремление дать ему наиболее выпуклое определение и классифицировать его в системе известных ныне юридических понятий. Из сделанных в этом направлении попыток можно отметить следующие две.

В Вестнике Советской Юстиции УССР (от 1923 г. за № 6) гр. Вильнянский, анализируя содержание правоотношений по трудовому землепользованию, полагает, что они не подходят ни под один из видов правомочий известных Гражданскому Кодексу и, как урегулированные специальным законом, вообще не подлежат действию начал, установленных в Гражданском Кодексе. Права трудового землепользователя являются, по мнению гр. Вильнянского, не частными, но публичными и по своей структуре напоминают средневековые земельные отношения, при которых за государством (или феодальным владельцем) признавалась верховная собственность (*Uebereigenthum*), а за пользователем поверхности особая ограниченная, подчиненная собственность (*Untereigenthum*).

Во взаимоотношениях между Советским государством и трудовым пользователем есть, конечно, некоторое сходство с вышеупомянутыми средневековыми отношениями. Государству теперь принадлежит верховное распоряжение землей и общее направление и регулирование хозяйства, а трудовым пользователям предоставлено устойчивое право сельско-хозяйственной эксплуатации. Однако, сходство это лишь чисто внешнее и не соответствующее внутреннему существу этих явлений.

Учение о разделенной собственности (верховой и

подчиненной) явилось в результате постепенного развития средневековых поземельных отношений в Западно-Европейских государствах. Причем самая возможность появления таких построений обуславливается земельно-хозяйственными отношениями средневековья, менее развитыми по сравнению с предшествующей эпохой римского владычества. Римское право на почве развитого индивидуального частного хозяйства создало конструкцию права собственности, как *единого и нераздельного* права распространяющего свое влияние на все отношения связанные с объектом собственности. С правом собственности на участок соединялись в лице субъекта его, все возможные виды имущественного господства не только над поверхностью, но и над воздушным столбом и подземными пространствами, доколе достигает человеческое воздействие.

От такого сильного и концентрированного правомочия римского частного собственника отличалось хозяйственно значительно меньше развитое поземельное право средних веков. В эту эпоху на почве иных социально-хозяйственных отношений собственность на землю расслаивалась по своему содержанию на отдельные правомочия, которые даже могли принадлежать различным субъектам права.

Эта конструктивная особенность средневековых поземельных отношений и послужила почвой для создания учения о верховной и подчиненной собственности. Когда к концу средневековья бывшее зависимое, крепостное землепользование настолько развилось и упрочилось, что значительностью своего содержания стало конкурировать с земельным правом феодального владельца, тогда и

появилось учение об *Uebereigenthum*—верховой собственности землевладельца, и *Unterieigenthum*—подчиненной собственности же бывшего зависимого пользования. Учение это, сперва только закреплявшее правовые позиции зависимых землепользователей, явилось преддверием полного вытеснения верховной, феодальной собственности. Последняя стала рассматриваться затем уже как ненужное обременение непосредственного хозяина земли, право которого развилось до пределов и форм римской частной собственности.

Очевидно, что учение о подчиненной собственности, имевшее свое значение в определенный момент развития современной частной собственности за границей (в частности в Германии), неприменимо в социально-хозяйственных условиях и не соответствует всему строю земельных отношений в Советской России. На Западе это было техническим средством для создания новой формы частного хозяйства и, как мы указали, выполнило свою функцию. Между тем система Советского хозяйственного строительства построена не на создании автономных частных хозяйств, но на планомерной организации сельского хозяйства государственной властью в целях служения социальным интересам. Таким образом, подчиненная собственность как динамическое понятие неприменимо к Советской имущественно-правовой системе.

Но не годится она и в своем статическом состоянии, даже взятая вне тех социальных устремлений, с которыми она была связана логически. Правомочия подчиненного собственника средневекового права не совпадают с правомочиями трудового землепользователя. Подчиненная собственность была ограничена в своей оборотоспособ-

ности известными условиями, но не лишена ее. Трудовой характер вовсе не составлял ее существенного и необходимого элемента. Благодаря этим именно обстоятельствам она и смогла переродиться в частную собственность. Совершенно противоположные принципы заложены в основу трудового землепользования. Поэтому к нему нельзя применять понятий и формул средневековой подчиненной собственности.

В формулировке, предлагаемой Вильнянским, можно принять лишь то утверждение, что трудовое землепользование не есть частное право.

Совершенно иную формулировку дает Д. С. Розенблюм (журнал «Советское Право» 1923 г., № 3, и Земельное Право РСФСР, стр. 116 сл.). Для него трудовое землепользование есть совершенно автономное частное право на землю, предоставленное для ведения сельскохозяйственного промысла. Главнейшими основаниями для такого вывода, повидимому, служат следующие соображения: 1) земля трудового пользования окончательно закреплена в исключительное владение и распоряжение частных лиц (земельных обществ и единоличных трудовых пользователей), пока они ведут на ней сельское хозяйство; 2) за трудовыми землепользователями признана хозяйственная автономия, полная свобода хозяйственной эксплуатации своих земель; 3) между государством и трудовым пользователем заключен своеобразный публично-правовой договор гражданского правового содержания, гарантирующий в то же время права государства; 4) договорное право трудового землепользователя ограждается при столкновении со всемогущим государством путем судебного порядка разрешения такого рода споров.

Приведенная формулировка понятия трудового землепользования, равно как и основания, на которых она построена, представляет собою заострение тех частнохозяйственных элементов, которые имеются в современной Советской системе земельного хозяйства. Но для последней характерна не автономия частных имущественных прав, а их «социализация». Для чисто частного хозяйства характерно служение *собственным индивидуальным интересам* данной хозяйственной организации. Между тем Советская система стремится заменить это содержание частно-хозяйственной деятельности *социально-хозяйственной функцией*. Такую функцию социально-хозяйственной производственной работы выполняет трудовое землепользование. Допускаемую законом хозяйственную самостоятельность трудовой землепользователь получает для выполнения этой задачи и *в пределах* ее выполнения. При таких обстоятельствах не приходится говорить о «совершенно автономном частном праве на землю».

Ссылки на существование своеобразного публично-правового договора между государством и частным лицом составляют совершенно искусственную юридическую фикцию. В действительности никакого договора между государством и трудовым землепользователем не заключается, договоры совершаются только с арендаторами государственных земельных имуществ. Трудовые землепользователи получают свои участки на основании отводов (со стороны органов земельной власти), как особых административных актов, специально регулируемых законом. Содержание получаемых правомочий на землю определяется точно также не договором, но на основании постановлений Земельного Кодекса.

Автору разбираемого взгляда такой договор нужен лишь для большего обоснования самостоятельности трудового пользования, как частного права и для подведения юридического фундамента под судебную гарантию трудового землепользования. В глазах автора рассмотрение дел о лишении трудового землепользования в порядке земельного процесса является одним из элементов, создающих автономию частных имущественных прав и гарантирующих их самостоятельность. Однако, при отсутствии в Советской системе принципа разделения властей, разрешение спорного дела в суде есть лишь особый порядок разбирательства спора, отличный лишь по форме производства и составу органов, но не по существу дела. В частности Земельные Комиссии, состоящие на $\frac{2}{3}$ из представителей НКЗ, имеют своим назначением не создание гарантий частных прав против всемогущества государства, но проведение в земельном хозяйстве общих начал Советского хозяйственного строительства, подчиняющего частный интерес социальной функции.

Ошибка автора заключается в стремлении выдвинуть на первый план идею частного права на землю. Между тем система Советского законодательства не дает почвы для противоположению частного и публичного права, она стремится к созданию единого социально-хозяйственного права.

Если уже необходимо прибегать к терминам частное и публичное право, то правильное трудовое землепользование подвести под категорию публичных прав, как это делает Вильнянский. Но лучше всего вовсе устранить такую терминологию, как не связанную необходимо

с системой Советского хозяйственного строительства. Выражения частное или публичное право только привлекают на путь аналогий с иными хозяйственно-правовыми системами и служат почвою для ошибочных теоретических построений.

Быть может современем будет дана научная *классификация* явлений, относящихся к переживаемому периоду Советского строительства. Тогда трудовое землепользование найдет свое место и определение в этой системе права. Но в настоящее время взамен системы советского хозяйственного права, мы имеем только разрозненные кодексы: Гражданский, Земельный, Трудовой и ряд специальных законов. Попытки теоретического обобщения основных начал советского законодательства (см., напр., М. Рейснер — *Право*, наше право, чужое право, общее право, с указанием на схему А. Менгера, или Ю. Мазуренко — Система права переходного времени) являются далеко не достаточными.

Пока общая теория права не даст научной классификации норм советской хозяйственной системы приходится ограничивать теоретические построения пределами Земельного Кодекса. Поэтому определение трудового землепользования правильное ограничить перечнем его существенных и отличительных признаков. Выше мы привели их в ряде отдельных пунктов.

§ 5. Земельное общество.

Говоря о трудовом землепользовании мы все время исходили из представления о нем, как о форме отдельного хозяйства, «единоличного землепользования». Между

тем в условиях современной хозяйственной жизни существование таких отдельных хозяйств, организационно связанных только с теми земельными органами, со стороны которых последовал отвод земли, является редким исключением. Обладание землею со стороны отдельных хозяйств осуществляется у нас обычно не индивидуально, а коллективно—в составе земельных обществ (ст. 10 Земельн. Кодекса).

Это вовсе не означает коллективного хозяйства. Такое на основных угодиях, по крайней мере, т. е. на пахоте и усадебных землях, осуществляется отдельно каждым крестьянским двором. Таким образом здесь имеет место коллективное обладание, соединенное с индивидуальным хозяйством.

Коллективное обладание находит свое внешнее выражение в акте отвода земельной площади на всю группу землепользователей в целом. Эта последняя затем уже самостоятельно осуществляет свою землераспределительную функцию, в зависимости от характера своей организации, как поземельной общины или участкового общества.

Для земельного общества, как исторически сложившейся формы земельных организаций (удержавшейся и в Земельном Кодексе) характерен сложный состав переплетающихся в нем отношений индивидуальных и коллективных, личных и имущественных, публичных и частных.

Сочетание начал индивидуальных и коллективных выражается в том, что отдельные крестьянские хозяйства пользуются и владеют землей в силу земельной управомоченности своих членов. Согласно ст. 9 Земельн.

Кодекса право на землепользование есть индивидуальное правомочие отдельных граждан РСФСР.

Но осуществляют они это свое индивидуальное правомочие «в составе земельных обществ» (ст. 10 Земельн. Кодекса). Понятие земельного общества не есть понятие механической совокупности отдельных дворов. Земельное общество есть особая организация, пользующаяся правами юридического лица (ст. 64 Земельн. Кодекса), несущая обязанности и ответственность перед государством за правильное пользование отведенной землей (ст. 57 Земельн. Кодекса) и обладающая целым рядом правомочий в отношении земельных участков, состоящих в пользовании отдельных его членов (ст.ст. 58, 60—62 Земельн. Кодекса).

Благодаря этому создается такое положение, что на одно и то же земельное пространство являются управомоченными, с одной стороны, отдельные трудовые землепользователи, а с другой стороны—организация отдельных землепользователей взятых вместе, т. е. земельное общество. При этом полномочия каждой из сторон не являются производными одна от другой, но вполне самостоятельными и независимыми друг от друга по своему правооснованию. Как отдельный землепользователь не производит своих прав от общества, так равно и последнее не есть производное от отдельных землепользователей. Правомочия тех и других проистекают от государства и обосновываются Земельным Кодексом.

К этому следует прибавить еще то, что права эти являются конкурирующими и исключаящими друг друга. По мере того как ослабевают инсенсивность прав с одной стороны, происходит соответствующее расширение

правомочности с другой стороны. Например, выморочность двора влечет поглощение земельного участка обществом (ст. 62 Земельн. Код.). Наоборот, отпадение уравнительно-перед льной функции влечет перерождение его в участковое общество с более устойчивыми индивидуальными правами его членов. Взаимоотношение этих конкурирующих прав далеко не одинаково в различные периоды развития и существования земельного общества. Даже вне исторического процесса, но в статическом состоянии общественно-земельной организации мы можем наблюдать одновременное существование различных типов общества в зависимости от преобладания индивидуальных или коллективных прав. Пример этого дает Земельный Кодекс, устанавливающий три основных вида земельного общества (общинного, участкового и товарищеского).

На ряду с только что отмеченной конкуренцией организационных начал земельное общество содержит в себе еще другое внутреннее противоречие. Общественная (как земельная, так и иная) организация может быть построена на принципе личного участия в данном объединении. В этом случае права членства стоят на первом месте и от них зависят соответствующее имущественное положение. Только лицо, принадлежащее к данному союзному объединению, пользуется имущественным правом. Лицо, не принятое в союз, не может иметь в нем имущественных прав.

Но на ряду с таким чисто личным (персональным) объединением возможны союзы, в которых преобладает имущественное начало. Не принадлежность к союзу дает имущественное право, а, наоборот, обладание известным

имуществом дает права членства (напр., приобретение акции и права акционера).

Исторически земельные общества возникли как союзы чисто личного характера. Не приобретение земельного участка давало права члена земельного общества, но, наоборот, надо было быть принятым в состав земельного общества, чтобы приобрести через это право на земельный участок. При внеоборотности земли единственный путь получения ее состоял во вступлении в состав членов общества, вернее зависел от согласия общества принять данное лицо в число своих членов.

История земельного права показывает, как постепенно, по мере того, как стал устанавливаться принцип свободной отчуждаемости общественной земли постепенно происходила реорганизация земельного общества из личного в имущественный союз.

Земельный Кодекс построен на принципе персональной организации земельного общества. Нормальный способ получения права пользования на участок общественной земли есть, согласно ст. 46 Земельного Кодекса, *принятие обществом в свой состав* с правом на пользование землями общества. Иного общего правила при современной земельной организации и не могло бы быть. При внеоборотности земли оказывается закрытым тот путь, при помощи которого ранее могло происходить внедрение посторонних обществу элементов в его состав.

Сочетание публичных и частных прав составляет очень характерную черту в истории земельной общественной организации. Публично-правовой характер отношений, связанных с земельным обществом наиболее ярко проявляется в более раннем периоде развития зе-

мельного общества и обычно сочетается с преобладающим значением коллективного начала и персонального характера во всей общественной организации. Процесс распада первоначального земельного общества выражается в растущем значении индивидуальных имущественных частных прав на землю. В Западной Европе этот процесс, в виде общего правила, завершился установлением господства частной индивидуальной собственности.

Для Земельного Кодекса вопрос о частно-правовом или публично-правовом характере организации земельного общества не имеет практического значения. Вопрос о применимости категорий публичного или частного права к Советскому законодательству был поставлен нами уже раньше и разрешен в отрицательном смысле. Советское право в этом смысле есть единое хозяйственное право. Земельное общество есть правовая организация определенной категории земельных отношений, подчиняющаяся общему принципу социально-хозяйственной функции. Лишь постольку, поскольку понятие публичного права может рассматриваться, как юридическая формула централизованного хозяйства, возможно (отдавая дань традиционной терминологии) говорить о публично-правовом характере земельно-общественной организации в Земельном Кодексе.

Территория земельного общества представляет собою сложный состав разнородных угодий, которые в своей совокупности создают необходимые условия для ведения сельского хозяйства. В состав общественного надела или земельного отвода, произведенного органами земельной власти в установленном для того порядке, обычно входят следующие разряды земель.

Во-первых, усадебная оседлость или селитебная площадь, т. е. общественное угодие, значительная часть которого предоставлена отдельным хозяйствам для жилых и служебных построек и надобностей, непосредственно связанных с дворовым хозяйством (сад, огород, гумно, конопляник и проч.). Остальная часть усадебной оседлости общества или предназначена для обслуживания общественных нужд (улицы, площадь, присельный выгон, места под общественными зданиями и проч.) или составляет запасный фонд, находящийся в той или иной форме временной эксплуатации.

Вторую часть общественной земли составляют полевые угодия, распадающиеся в свою очередь на несколько разрядов. Сюда относятся пахотные земли, сенокосы и луга, лесные участки, общественные выпасы, неудобные земли, воды, разработки общераспространенных ископаемых и т. д. Часть этих полевых угодий находится в самостоятельном пользовании отдельных крестьянских хозяйств, другие же подлежат более или менее интенсивно выраженной коллективной эксплуатации.

Отдельное крестьянское хозяйство составляет комплекс прав на все эти части общественного земельного надела. Земельный надел общества в целом сложился исторически, как форма приспособления земельной территории, ее размеров и составных частей, к потребностям хозяйствующей группы землепользователей. Следовательно, он составляет некоторое законченное целое, долженствующее удовлетворить хозяйственным запросам общества, как совокупности определенного числа сельско-хозяйственных производственных единиц.

Отдельное хозяйство получает в общественном на-

деле свою долю, более или менее индивидуализированную в зависимости от целого ряда привходящих обстоятельств. В какой мере общественный надел является обеспеченным всеми составными частями, необходимыми для правильного ведения хозяйства, в той же мере должны оказаться обеспеченными производственные нужды отдельного землепользования, как равноправного члена общества.

Таким образом крестьянское хозяйство имеет сложный земельно-имущественный состав. Более или менее удачное его образование зависит не только от внутренней конструкции общества, но и от того, в какой мере само общество смогло удачно скомбинировать и обеспечить себя необходимыми усадебными и полевыми пространствами.

Общественная форма землепользования имеет преобладающее значение в практике крестьянских хозяйств. Однако, она не является обязательною в Земельном Кодексе РСФСР (в отличие от такового же УССР). Согласно ст. 10 Земельного Кодекса РСФСР право на землю может быть осуществлено землепользователем: а) в состав земельного общества с подчинением установленному обществом порядку землепользования или б) отдельно без вхождения в состав земельного общества.

Существование трудового землепользования вне состава земельного общества может иметь своим источником различные обстоятельства. Отдельные хозяйства, называемые иногда «дикими дворами» или «односельями», могут возникать вне связи с земельным обществом. В дореволюционное время это происходило посредством приобретения отдельных участков частновладельческой земли, отвода отдельных казенных участков, займки в

районах с редким земледельческим населением и т. д. В настоящее время отдельные дворы могут возникать вследствие отвода земельными органами в трудовое землепользование из запасного земельного фонда небольших участков, обеспечивающих существование и с.-х. промысел одного только хозяйства.

Другой способ возникновения есть распадение земельных обществ на самостоятельные хозяйства не связанные между собою общностью хозяйственной организации. Другими словами образование таких отдельных дворов есть победа индивидуального начала над коллективную форму земельной организации.

При выработке Земельного Кодекса первоначальный текст проекта, принятый НКЗ исходил из того, что землепользователь и каждое отдельное хозяйство должно входить в то или другое земельное общество. Это должно было, по мнению авторов проекта, создавать соответствующие земельные предпосылки для возможной будущей социализации сельского хозяйства. Однако, окончательный проект, принятый в СНК и внесенный на утверждение ВЦИК стал на другую точку зрения. Он допустил не только отвод земорганами отдельных участков землепользователям не организованным в земельные общества, но также выход отдельных членов из состава земельных обществ вместе с выделом им земельных участков, т. е. уменьшение и численного состава земельного общества, и размера занимаемой им территории. Основанием для этого служило, насколько можно судить по прениям имевшим место при обсуждении проекта, нежелание поддерживать исторически сложившиеся принудительные формы земельно-общественной организации.

Выделение части общественного надела происходит в виде образования, так называемых, отрубов или хуторов (ст. 134 Зем. Код.). Однако, не всякое отрубное или хutorское землепользование составляет форму индивидуального землепользования. Согласно Земельному Кодексу отрубной или хutorской порядок землепользования допускается также в составе земельных обществ. Общество с общинным или участково чресполосным порядком землепользованием может перейти к отрубной или хutorской форме, не переставая тем не менее быть земельным обществом (ст.ст. 58, 90, 91 и 96 след. Зем. Код.). Но на ряду с такою переменою формы землепользования и в отличие от нее Земельный Кодекс устанавливает *выход из общества с землею* отдельных хозяйств или их групп (ст. 134 и след. Зем. Код.). Отдельные дворы, вышедшие из общества, могут вновь организоваться и составлять новое земельное общество. Но они могут сохранить свою обособленность и независимость от общественной организации, находясь в непосредственном ведении местных органов НКЗ.

Следует заметить, что полное обособление выделенных отрубных и хutorских участков от общественных земель составляет сравнительно редкое явление. Условия современного сельского хозяйства таковы, что выделяющиеся обычно сохраняют те или другие права участия в общественных угодиях, напр., в общественном лесном участке, в выпасе на неудобных землях, в пользовании общераспространенными ископаемыми и т. д. Все эти права участия предоставляют те или другие выгоды землепользователю, который не имеет основания отказываться от них. Полное обособление хозяйственного выдела обособно-

вано лишь при проникновении товарных отношений в деревню и при превращении самой земли в предмет оборота. Большая оборотоспособность вполне обособленного участка, лишенного вспомогательных угодий, окупает отрицательные последствия полной оторванности от земельно-общественной организации.

В условиях современного земельного строя, отрицающего земельный оборот и стремящегося создать основы для планового хозяйства, образование «диких дворов» является материально необоснованным. Второй проект Земельного Кодекса (превратившийся в закон) слишком «углубил», по выражению одного из участников в прениях по проекту Земельного Кодекса во ВЦИК, свободу форм землепользования.

Вспоминая указанные выше основные элементы в конструкции земельного общества, мы можем констатировать известное ослабление в Земельном Кодексе коллективных начал в пользу индивидуальных и личных в пользу имущественных. Но из этого еще нельзя, конечно, делать вывода, что в Земельном Кодексе продолжается процесс постепенного перерождения земельно-общественной организации в сторону индивидуалистически построенной имущественной организации частных хозяйств. Отмеченное выше закрепление в Земельном Кодексе начал планового хозяйства показывает принципиальное отличие Советской земельно-имущественной системы от частнохозяйственного построения земельных отношений.

Земельное общество с внешней стороны, в отношении государства и третьих лиц (государственных предприятий, кооперативных организаций, частных лиц) является, как указывалось уже раньше, юридическим лицом. В качестве

такового оно может, согласно ст. 64 Земельн. Кодекса, от своего лица приобретать имущество, заключать договоры, искать и отвечать на суде и ходатайствовать в других учреждениях. В частности же в качестве особого субъекта права, лица в юридическом смысле, земельное общество выступает в делах по землеустройству и по спорам о праве на землю, поскольку дело идет о пространстве предоставленном обществу, в силу акта земельного отвода.

В качестве юридического лица земельное общество обладает соответствующими органами, уполномоченными на разрешение вопросов, касающихся его имущественной правоспособности. Таковыми являются общее собрание полноправных членов общества (сход), а также выборные должностные лица, являющиеся исполнительными органами общества (ст. 50 Зем. Код.).

Земельный сход и выборные должностные лица являются органами выполняющими функции, присвоенные земельному обществу в отношении как государства, так и членов общества. Согласно общему началу, выраженному в обсуждавшейся ранее ст. 7 Земельн. Кодекса трудовые землепользователи подчиняются общему контролю земельных органов и несут установленные законом обязанности в отношении правильного использования предоставленных им угодий. Поскольку землепользователи являются организованными в земельные общества, таковые служат средством для проведения в жизнь функций контроля и надзора. Поэтому согласно ст. 57 Земельн. Кодекса земельное общество несет ответственность перед государством за правильное и целесообразное использование предоставляемых в его пользование угодий.

Но этим самым обосновывается и предоставленная обществу власть во внутриобщественных земельных отношениях. Земельному обществу принадлежит прежде всего право сохранять существующий порядок землепользования или по постановлению большинства полноправных своих членов, избирать любой из установленных законом его способов. Поэтому общество вправе от общинного порядка перейти к хуторскому устройству, а от хуторского к товарищескому землепользованию и т. д. (ст. 58 Зем. Кодекса, ср. ст. 59).

В вопросе об избрании способов землепользования Земельный Кодекс занимает нейтральную позицию. Несмотря на то, что суждения высказанные при рассмотрении проекта Земельного Кодекса, так и последующая практика НКЗ совершенно определенно устанавливают, что наилучшею, с точки зрения хозяйственного строительства Советской власти, формой землепользования является товарищеская, Земельный Кодекс не устанавливает специальных правил, направленных на создание именно таких форм. Поощрение, оказываемое товарищескому землепользованию со стороны органов НКЗ выражается в преимуществах, предоставляемых в отношении машиноснабжения, обслуживания прокатными пунктами, семенными ссудами и в других мерах поддержки коллективных хозяйств, как формы хозяйства в наибольшей степени способной явиться проводником новой с.-х. культуры. Но Земельный Кодекс воздерживается от установления прямых мер, которые оказывали бы непосредственное воздействие на избрание той, а не другой формы землепользования.

Выразителем воли земельного общества является установленное законом квалифицированное большинство

полноправных членов его (ст. 53—54 Зем. Кодекса). Но закон не отождествляет воли большинства с желанием всего состава членов. Несогласное меньшинство не обязано подчиняться большинству, но может остаться при прежнем порядке землепользования (ст. 91 Зем. Код.).

Права земельного общества не исчерпываются избранием того или иного способа землепользования. Земельный Кодекс предусматривает еще целый ряд других возможных для общества форм воздействия на внутриобщественные земельные отношения, в частности связанные с его контрольными функциями по ст. 57 Земельн. Кодекса. Степень допустимого воздействия общества зависит от соотношения упоминавшихся выше коллективных и индивидуальных начал в построении земельного общества. Чем шире развитие первых, тем соответственно большую степень влияния оказывает общество на внутренний земельный строй. Наоборот, при индивидуалистически построенной организации общества—права последнего могут быть низведены до минимума.

Соотношение прав общества и прав отдельного хозяина мы будем выяснять при изучении строения отдельных видов земельных обществ, т. е. обществ с общинным, участковым и товарищеским способами землепользования.

§ 6. Поземельная община.

Из трех урегулированных Земельным Кодексом форм землепользования фактически наибольшее значение имеет передельно-уравнительная община. На территории РСФСР это есть исторически сложившийся и господствующий до сих пор порядок ведения хозяйства на общественных землях.

Община, несмотря на свое название, не является

формой коллективного хозяйства, так как основные земельные угодия составляют объект отдельного хозяйства членов данной земельной организации. Но для общины все же характерно чрезвычайно широкое право вмешательства коллектива в права отдельных членов его. Формою этого вмешательства являются, так называемые, уравнительные переделы земли, благодаря которым община является регулятором хозяйства отдельных дворов. Уравнительно-передельная функция общины выражается в перераспределении ею земельных угодий, находящихся в пользовании отдельных членов и в предоставлении новых участков, поскольку имеется налицо свободный запас общественных земель. Способы такого регулирования могут быть очень разнообразны, начиная от ежегодных беспорядочных переделов земли, как это широко практиковалось в первые годы после Октябрьской революции и до издания Земельного Кодекса, и кончая распределением земли на длительные промежутки времени, согласованные с периодами нормального оборота средств, вложенных отдельными хозяйствами в землю (к чему стремятся действующие правила о переделах земли).

Раньше уже отмечались технические приемы распределения отдельных угодий в земельном обществе. Мы видели, что общественная земля распадается на селитебную площадь и полевые угодия. Последние, в свою очередь, составляют несколько групп в зависимости от своего хозяйственного значения (пашня, сенокос, выпас, лес, неудобные земли). Способ распределения этих угодий в общине между отдельными хозяйствами представляется неодинаковым по разным угодиям. Усадебные участки представляют собою пространства уже прочно закреплен-

ные за отдельными дворами. Сами они являются до некоторой степени замкнутыми хозяйствами, которые отчасти обслуживают сами себя и отчасти обслуживают полевое хозяйство. Усадебное место в нормально развитом крестьянском хозяйстве должно заключать в себе жилые и служебные постройки, гумно и амбары (как принадлежности полевого хозяйства в особенности), огород и участок для специальных культур (напр., конопляники).

Эта часть земельного надела отдельного хозяйства является наиболее индивидуализированною и изъятаю от непосредственного воздействия общества. Правила о переделах земель и о разверсточных единицах, как говорит ст. 127 Земельн. Кодекса, не распространяются на усадебные участки трудовых землепользователей и эти участки, без согласия их пользователей, уравнительным переделом, отрезкам и передвижкам не подлежат. Единственно, что допускает закон, это то, что излишки или недостатки усадебных участков против установленной обществом нормы могут уравниваться в других угодиях, с принятием во внимание качества земли (ст. 127 Зем. Кодекса).

Нормальным объектом передельной функции общины является пахотная земля. Эта функция выражается в том, что пахотный фонд общины подвергается через определенные промежутки времени перераспределению между хозяйствующими дворами. Срок для такого перераспределения должен быть не менее трехкратного севооборота (ст. 121 Земельн. Код.), т. е. при наличии трехпольного севооборота — 9 лет, четырехпольного — 12 лет и т. д. Трехкратный севооборот есть тот срок, в течение которого могут дать реальный результат капитальные затраты

вложенные в землю. Поэтому, по расчету законодательства, предстоящее через такой промежуток времени перераспределение земли не должно останавливать хозяев перед введением улучшенных приемов хозяйства.

Отсюда еще не вытекает, что общинники должны строить свой хозяйственный план на вложении известных сил и средств в землю лишь в первое время после передела, с тем, чтобы к концу срока пользования извлечь всю возможную выгоду и оставить участок в состоянии, нуждающемся в коренных улучшениях. Закон предусматривает, что участки, на которых произведены коренные улучшения и, в частности, искусственное орошение или осушение, сохраняются за прежними их пользователями. В случае же невозможности или нецелесообразности такого сохранения, они могут быть переданы другим лицам, которые обязаны возместить прежним пользователям стоимость неиспользованных ими особых затрат (ст. 119 Земельн. Кодекса).

Закон, кроме того предусматривает возможность возведения на отведенной по переделу земле хозяйственных построек, огородов и особенно ценных культур, рассчитанных на многолетнюю эксплуатацию, напр., виноградников, садов и т. п. Такие участки в силу ст. 118 Земельного Кодекса не подлежат переделу в натуре, но занятая ими площадь может быть принята в расчет при определении количества отводимых данному хозяйству других угодий. В этом случае закон имеет в виду настолько прочное хозяйственное освоение участка, что он по существу своему выходит из разряда пахотных земель, предполагающих известные массовые приемы хозяйства, и приближается хозяйственно и юридически к положению

усадебного участка. Необходимо, однако, иметь ввиду, что в условиях общего севооборота, действующего в земельных общинах, для хозяина, желающего освоить участок пахотной земли для специальных культур и специальных хозяйственных назначений, необходимо предварительное получение согласия на то со стороны земельного общества (ст. 51, п. е).

Следует, кроме того, принимать во внимание практику хозяйственной работы поземельных общин, которая показывает, что общине свойственно вообще единообразие приемов и способов сельско-хозяйственной работы. Там, где начинается, хотя бы частичный, выход отдельных хозяйств из общего севооборота и создание обособленных приемов хозяйства, там же неизбежно обнаруживается процесс перерождения общинной формы в участковый способ землепользования. Поэтому приведенные выше правила ст.ст. 118 и 119 Зем. Код. не являются характерными для обычного типа угодий поземельной общины. Индивидуальное усовершенствование хозяйства пригодно лишь для естественно обособленных участков, выводимых без труда из общей системы полевого хозяйства.

Способы распределения пахотной земли в общине отличаются особенностями, имеющими свою основу на начале единообразия способов ведения полевого хозяйства. Качества пахотной земли неодинаковы на всем пространстве земельного надела общества. Земля может быть хорошая, плохая, средняя и т. д., в зависимости от свойства почвы, рельефа местности, отдаленности от селения и т. п. Община не применяет при распределении земли принципа зачета качества земли за количество, т. е. отвода хорошей земли в меньшем количестве

по сравнению с плохой, и наоборот. Такой принцип в виде общего правила не применяется поземельной общиной, которая предпочитает отвести каждому члену общества причитающуюся ему долю из участка каждого разряда, т. е. из плохой, хорошей и т. д.

При существующей, в виде общего правила, трехпольной системе, каждый член общины получает поэтому по несколько участков в яровом поле, озимом и в пару. Пай пахотной земли получается из совокупности отдельных участков, разбросанных в разных частях земельного надела общества. По своему внешнему виду они обычно представляют длинные, узкие полосы, находящиеся друг от друга иногда на значительном расстоянии и чередующиеся с чужими полосами.

Такого рода чресполосное расположение участков обосновывает систему, так называемого, общего севооборота, при котором пользователи отдельных полос пахотной земли обязаны обращать их под одинаковые культуры. Поэтому полосы, расположенные в озимом клину засеваются всеми озимым хлебом, яровой клин—яровыми культурами, пар у всех остается без обработки. В связи с тем, что полосы отдельных хозяев отделены друг от друга только узким межником, непригодным для проезда, доступ на свою полосу с дороги общего пользования можно получить только переезжая через полосы других хозяев. Поэтому общий севооборот означает не только одинаковую смену полей, но и приблизительную одновременность в производстве работ.

Необходимость этого вызывается и правилами об общем выпасе скота. Они означают, что после снятия урожая поле становится общественным выгоном впрямь

до наступления новой вспашки согласно установленному севообороту. Поэтому каждый отдельный хозяин должен следовать общему плану хозяйства. Излишняя поспешность, равно как и замедление, грозят неизбежным повреждением посева, без права требовать от кого-либо возмещения причиненного убытка.

Описанный порядок пользования пахотными угодиями показывает, что хозяйство на них является в значительно меньшей степени индивидуализированным, чем это имеет место в отношении усадебных земель. В сущности говоря объектом индивидуального хозяйства пахотные угодия являются лишь *в период производства полевых работ*, т. е. от момента вспашки и до снятия урожая. Как только землепользователь перестает прилагать свой труд к этой земле она выходит из его индивидуального хозяйства и становится объектом коллективного использования (общественного выпаса).

Второй разряд полевых угодий крестьянского хозяйства — луга, подлежат согласно действующему закону той же системе хозяйственного использования, как и пахота. Распределение луговых угодий должно производиться на тех же основаниях и по таким же разверсточным единицам, как и распределение пахотных угодий (ст. 130 Зем. Код.). Участки луговых угодий, на которых их пользователями были произведены коренные улучшения (осушение и другие мелиорации), сохраняются за названными пользователями, а в случае частичных изъятий при уравнительных переделах, пользователи получают возмещение за неиспользованные ими затраты от тех, в чье пользование поступает участок (ст. 131 Зем. Кодекса).

Однако, на практике нередко луга являются предметом менее индивидуализированного хозяйства по сравнению с пахотными угодиями. Так, например, иногда при соблюдении тех же разверсточных единиц, что и для пахоты, не применяется раздела лугов в натуре на весь срок до нового передела, но производится разверстка лугов ежегодно перед началом сенокоса. Иногда даже практикуется совместная уборка травы с распределением затем укоса сообразно разверсточным единицам каждого двора. В этом случае имеет место частичное приближение общины к артельной форме хозяйства.

Большее развитие коллективных начал наблюдается также в лесном хозяйстве. Выполнение упрощенных планов лесного хозяйства, устанавливаемых органами лесного ведомства для лесов местного значения, должно в нормальных случаях проводиться самою земельною общиной в целом. По самому характеру лесов местного значения неосуществимо в виде общего правила разделение их на индивидуальные участки, предоставляемые в пользование отдельных дворов. Поэтому, преобладающее значение должны получить формы совместного хозяйства, совместной эксплуатации леса с распределением между отдельными пользователями полученных лесоматериалов.

Что же касается общественных выгонов и неудобных земель, используемых обычно для той же цели выгона и т. п., то здесь преобладают формы совместного хозяйственного использования этих угодий. Иногда при этом определяется доля участия отдельного двора, в других же случаях пользование осуществляется даже без определения доли участия, но согласно потребностям каждого отдельного пользователя.

Таким образом землепользование отдельного двора в поземельной общине складывается из различных частей и прав на различные угодия. Степень индивидуализации его прав является далеко не одинаковой. Наиболее устойчивыми и обособленными оказываются права на усадьбу. Наиболее обобщественными являются права на общественный выпас. Пахотные угодья занимают среднее положение. В отношении их регулирующая власть общины выражается прежде всего в том, что община определяет размер права землепользования каждого члена общины по принципу уравнительности.

По основному началу, лежащему в организации земельной общины, каждый член ее имеет равное право на участие в землепользовании. Однако, общине дана власть устанавливать разверсточную единицу, т. е. устанавливать тот признак, по которому производится распределение земли. В установлении разверсточной единицы община может уклоняться от принципа полного равноправия своих членов на получение земли для *непосредственной* хозяйственной эксплуатации. Например, отводить землю не из расчета на каждого наличного члена общества (едока), но лишь на рабочие силы, лишая таким образом *непосредственного* земельного обеспечения малолетних и престарелых.

Закон не ставит формальных препятствий общине при выборе той или иной разверсточной единицы, поскольку Губисполкомом не установлена обязательная разверсточная единица для всей губернии или отдельного ее района (ст. 95 Зем. Код.). Однако, отклонения от начала равного обеспечения землей всех членов общины должны служить основанием к отказу в регистрации приговора и не-

вступлению его в силу. Поэтому, например, при разверстке земли по трудовым силам должны быть приняты во внимание интересы нетрудоспособных, в хозяйстве которых в данный момент нет рабочих сил, посредством отвода для них особых участков или в иной форме. Кроме того, раз установленная разверсточная единица должна быть равномерно применяема ко всем членам общины. Недопустимо применение к одной группе населения одной разверсточной единицы, а к другой группе — другой. Равным образом недопустимо установление неодинаковых разверсточных единиц для различных видов угодий. Разверсточная единица, установленная для пахоты должна быть применена и для передела лугов (ст. 130 Зем. Код.).

Распределение земли между членами общины может производиться двояким образом: посредством общих переделов или же посредством частных переделов, иначе называемых скидками — накидками. Общий передел есть одновременное перераспределение земли между всеми членами общины, производимое на основании постановления большинства членов общины (приговора о переделе земли), в порядке, указанном ст. 166 Зем. Код. Общий передел затрагивает землепользование всех членов. Если во дворе изменилось количество разверсточных единиц в сторону уменьшения или увеличения числа их, то это должно повлечь соответствующее изменение размеров землепользования двора. Однако, изменение количества земли может произойти и при сохранившемся личном составе двора, если меняется самая единица разверстки (напр., вместо трудовой силы за единицу принимается «едок») или если при той же самой разверсточ-

ной единице меняется количество земли, приходящееся на нее по новому переделу (напр., число единиц увеличилось, тогда пространство земли приходящейся на единицу уменьшается и т. п.). Кроме изменения размера землепользования общий передел влечет за собою перемещение местоположений полос отдельных хозяев. Выше упоминалась ст. 119 Земельного Кодекса, ограждающая право пользования участком при переделах, если на участке были произведены *коренные* улучшения. Если же произведенные работы имели характер текущих технических улучшений или вообще их произведено не было, то пользователю участка закон не дает специальной защиты.

Частные переделы (скидки-накидки) производятся лишь между отдельными дворами и заключаются в частичном перераспределении землепользования. Основанием для производства скидки части надела, предоставленного в пользование двора, является изменение в нем числа принятых в данном земельном обществе разверсточных единиц. Этот излишек против нормы наделения данного хозяйства может быть оставлен в нем обществом до наступления нового общего передела земли. Но общество может снять этот излишек, если есть в нем члены не пользующиеся землею по норме. Таковыми, в частности, являются хозяйства, в которых увеличилось число разверсточных единиц по сравнению с тем, какое было при проведении общего перераспределения земли по общему переделу. Такие дворы имеют право на добавочное получение земли в пользование (накидку земли).

Частные переделы представляют собою по существу продление уравнительно-распределительной функции по-

земельной общины в пределы запретного срока между двумя общими переделами земли. Установление срока трехкратного севооборота между двумя общими переделами преследует цель создания большей устойчивости хозяйства отдельных дворов, которые могут благодаря тому планировать свою работу на целый ряд лет. Правило о скидках-накидках вносит сюда существенное ограничение. При действии правил о частных переделах хозяйство может рассчитывать свой план хозяйства и свою работу лишь в условиях устойчивости состава своих разверсточных единиц. Единственное ограждение интересов двора, подпадающего правилам о скидках земли, заключается в том, что закон позволяет делать скидку, против воли двора, не чаще одного раза в севооборотный срок (т. е., в среднем, не более одного раза в 3 года), и не иначе, как перед началом севооборота (примечание к ст. 93 Зем. Код.).

Вопрос о юридической формулировке описанных выше хозяйственных порядков внутри поземельной общины представляется спорным. Широта прав, предоставленных общине по распределению земли и предоставлению ее отдельным своим членам, служит основанием к квалификации общины, как юридического лица типа акционерного общества. Как известно, акционерная компания не только выступает как самостоятельный субъект права во внешних отношениях, но является единым субъектом права на акционерное имущество. Члены акционерной компании не имеют непосредственных прав на акционерный капитал. Им принадлежит лишь особое право членства, в силу которого они могут участвовать на общих собраниях акционеров, получают дивиденд и

имеют долю при разделе актива после прекращения акционерной компании.

Эту привычную и хорошо разработанную формулу торгово-промышленного оборота некоторые применяют и к хозяйственной структуре поземельной общины. Однако, при этом они упускают из виду, что в общине, как особом виде земельного общества, имеет место сочетание самостоятельных прав на землю, как самого общества в целом (как особой организации), так и отдельных членов ее. Для земельной общины характерна непосредственность прав отдельных лиц на общинную землю.

Правда, в процессе исторического развития земельного общества есть моменты, когда она сближается в своем построении с частно-хозяйственной имущественной организацией, начинает превращаться в земельную акционерную компанию на паях. Особенно наглядно такое перерождение обнаруживалось в некоторых районах Западной Европы. В истории нашей поземельной общины тоже встречаются сходные примеры, хотя и не доведенные до логического конца.

Так, напр., поземельные общины некоторых промышленных местностей, и в особенности прилегающие к крупным городским центрам, фактически прекращали в до-революционное время свой сельско-хозяйственный промысел. Население находило те или иные городские заработки, а свои земли сдавало в аренду под дачные постройки, под огороды и т. п. Сдача земли производилась обществом, которое на сходе распределяло получаемую арендную плату (за погашением налогов и других расходов) пропорционально числу паев (дивиденд). Следующий шаг в развитии такой «поземельной общины»

(если бы это развитие не было прервано Октябрьской революцией) могло заключаться в том, что установилась бы свободная отчуждаемость земельных паев, своеобразных земельных акций, в которые можно было бы вкладывать денежные средства.

Однако, такая акционерная земельная компания не была характерна даже для до-революционной поземельной общины. Несмотря на открытую законодательством того времени возможность частно-имущественной эволюции поземельной общины, основной ее тип построен на принципе непосредственного права на землю для сельскохозяйственного промысла.

Тем более неуместны такого рода конструкции при действии Земельного Кодекса. Упомянутая уже ст. 9 предоставляет право на пользование всем гражданам РСФСР, причем в функцию земельных обществ входит лишь распределение земли между лицами на то уполномоченными, т. е. функция регулятора и распределителя общественного земельного фонда на установленных законом принципах. В самое понятие поземельной общины, как оно формулируется законом в ст. 92 Земельн. Кодекса входит, в качестве составного элемента, право землепользователя на *долю земли* из надела общества. Такая формулировка закона составляет верное отражение реальных хозяйственных условий поземельной общины. (Право трудового землепользователя есть действительное право на землю.)

Раньше мы уже указывали на то, что земельное общество по своей внутренней структуре есть система конкурирующих прав индивида и коллектива, личных и имущественных прав. Это общее определение применимо

и к поземельной общине в частности. Она составляет разновидность земельного общества, определяемую по признаку сравнительного преобладания общественных прав над личными, преобладания, проявляющегося в уравнилельно-передельной функции общины.

§ 7. Участковая форма землепользования.

Второй способ общественного землепользования составляет так называемый участковый порядок землепользования. Этот последний в свою очередь распадается на три вида: чресполосный, отрубной и хуторской (ст.ст. 90 и 96 Земельн. Кодекса).

Различие между этими тремя видами определяется способом распределения земель между отдельными хозяйствами и связанным с этим различием в правовом положении отдельных землепользователей.

Участково-чресполосным называется такое земельное общество, в котором полосы однородных угодий одного и того же землепользователя располагаются в различных местах земельного надела общества, чередуясь с полосами других землепользователей (ст. 97 Земельн. Код.). Если всмотреться в технику распределения земли в участковом обществе, то она окажется, в общем, совпадающей с той картиною, которую в этом отношении представляет поземельная община. Другими словами, здесь точно также противопоставляется усадебное место (со всеми еге обычными составными частями) полевым угодьям. Последние распадаются на пахоту, луга, лес, неудобные земли и прочее. Пахота точно также распадается на три поля, в которых отдельный двор имеет несколько

разбросанных в разных местах пахотных полос. Способы распределения или совместного использования прочих угодий, в общем, совпадают с порядками поземельной общины.

В этих столь похожих друг на друга схемах есть только одно существенное отличие, а именно: отсутствие при участковом пользовании уравнильно-передельного распределения угодий. Участково-чресполосное землепользование - некоторые называют замершей общиной, общиной переставшей функционировать.

Насколько исторически это правильно возможно сомневаться. Нет доказательств того, что все существующие ныне участково-чресполосные общества возникли из прекративших свое действие поземельных обществ. Представляется правдоподобным утверждение, что в некоторых случаях участково-чресполосное распределение угодий составляет первоначальную форму расселения земледельческого населения и первоначальный способ освоения земли и, в частности, пахотной земли. Пастбища, луга, лесные пространства первоначально должны были состоять в той или иной форме коллективного использования. Но возможно, что чресполосное освоение *пахотной* земли не проходило через стадию периодического уравнильно-передельного распределения земли. Таковым, повидимому, являлся способ первоначального распределения земли в земельных обществах *германского* права. То же самое можно предполагать и для Украинского землепользования (исключая районы позднейшего заселения, напр., южно-черноморские степи, так называемую Новороссию). Имеющиеся данные об исторических формах землепользования в коренных гу-

берниях Украины подтверждая существование в них общественных форм землевладения и землепользования, не содержат, однако, достаточно определенных указаний на производство уравнильных переделов. Поэтому возможно утверждение, что подворная (ныне участковая) форма землепользования является исконною для данных местностей.

В пределах РСФСР можно точно также указать на формы землепользования исторически не возникшие из передельных общин. Таковы, напр., так называемые, в до-революционное время, четвертные земли в губерниях Тульской, Орловской и других. Возникнув из поселений мелких служилых людей на южной окраине Московского государства в XVI и XVII столетиях эта форма участкового землепользования в значительной части своей удержалась до 1917 г.

Отмеченная особенность участково-чресполосного распределения земли — неизменность размера землепользования двора, создает совсем иное взаимоотношение прав земельного общества и отдельного члена его. Правовое положение отдельного лица в составе земельного общества оказывается благодаря этому гораздо более самостоятельным, а права общества делаются более ограниченными.

Тем не менее, и здесь они являются немаловажными. Общество не имеет права перераспределять полевые угодия по уравнительному признаку. Однако, это не устраивает окончательно всякого перераспределения земли. Размеры чресполосных участков не могут быть изменены обществом, но допустимо изменение *местоположения* участков или их *границ*, с сохранением количественного

и качественного состава земли. Ст. 102 Земельного Кодекса предоставляет такое правомочие земельному обществу, поскольку это необходимо в целях улучшения общественного землепользования, напр., перехода на широкие полосы, на многопольные севообороты и т. п.

Практика такого рода переделов была известна до-революционным подворным обществам. Эти переделы в отличие от общинных (*количественных*, так как менялись размеры участков) назывались *качественными*. При преобладании застойных форм землепользования такие качественные переделы применялись тогда не для улучшения форм землепользования, но лишь для устранения особенно резких его недостатков, а именно—черезмерной дробности участков вследствие семейных разделов, продаж и т. п.

Действующее законодательство, допуская *качественные* переделы в земельных участково-чресполосных обществах, тем самым предоставляет им значительную степень регулирующей власти во внутри—общественных земельных отношениях.

Сохраняется точно также и другая форма влияния общества, связанная с чресполосным земельным хозяйством. Раньше уже указывалось на влияние, оказываемое чресполосностью на возникновение общего севооборота и общего выпаса скота. Одинаковые хозяйственные условия участково-чресполосного общества создают те же правовые ограничения для отдельных землепользований, что и в поземельной общине. Они точно также подчинены внутри-общественному хозяйственному порядку, который регулируется постановлениями схода земельного общества (п. е ст. 51 Зем. Код.).

Права земельного общества не ограничиваются только перечисленными двумя случаями. Но с дальнейшими нам придется еще иметь дело при обсуждении остальных двух форм участкового землепользования. Приведенные же примеры показывают, что участково-чресполосный способ землепользования представляет собою форму трудового землепользования, хотя и более индивидуализированную, однако же сочетающуюся со значительными правомочиями земельного общества в целом.

Отрубное землепользование характеризуется тем, что усадебное место землепользователя сохраняется в общей селитебной площади, а полевые угодия его по возможности индивидуализируются. Для этого чресполосные участки сводятся к одному месту, т. е. взамен нескольких полос землепользователь получает один участок в возможно удобной форме, т. е. по возможности в виде правильного прямоугольника. Угодия совместной эксплуатации и общего пользования точно также выделяются в соответствующей доле в отдельные участки и по возможности прирезаются к пахотному отрубам.

Сведение всех полевых угодий в одно место представляет собою желательный результат при образовании отрубного участка. Но сам закон не устанавливает этого в качестве *обязательного* требования. Согласно ст. 98 Земельного Кодекса достаточно, чтобы находились в одном месте однородные угодия (напр., пашня). Что же касается таких угодий, как лес или разработки общераспространенных ископаемых, то нормальной формой должно оставаться здесь сохранение участия за отрубщиком на общих основаниях.

От отруба хутор отличается тем, что усадебное место

хуторянина выводится за пределы селения и присоединяется к составу участка объединяющего основное угодие (т. е. пашню). В идеале хутор представляет собою совершенно замкнутое хозяйство в том смысле, что оно в границах своих включает весь комплекс угодий, образующих сельско-хозяйственную производственную единицу. В этом случае один участок, по возможности правильной формы (прямоугольник с отношением сторон, не превышающим 1:5), содержит в себе усадьбу, пахоту, луг, лес, выгон, (поскольку последний допустим в улучшенных хозяйствах) и т. д.

Однако, на практике это встречается далеко не в виде общего правила и только в многоземельных районах с разнообразным рельефом местности. В особенности возможно это в лесистых районах, где хутора могут возникать на отдаленных частях общественного надела, на так называемых, запольных землях, не входящих в состав севооборота общества, и отводимых без затруднения для разработки под хутор.

Вообще же для хутора достаточно объединение в границах одного участка усадьбы и пахотного поля. В этом последнем случае хуторянин не порывает окончательно хозяйственных связей с земельным обществом. Угодия не допускающие по местным условиям выделения в натуре (лес, разработка ископаемых, водоемы и вообще водные пространства и т. п.) остаются в пользовании хуторянина в соответствующей доле и самое пользование регулируется земельным обществом. В означенной части хуторянин, как и отрубник, оказывается не освобожденным от власти земельного общества.

Однако, даже если в данном конкретном случае про-

исходит полное обособление угодий хуторянина или отрубника, все же он не выходит окончательно из земельно-общественной организации. Хутор есть наиболее индивидуализированная форма хозяйства, но даже переход всего общества на хутора не означает распада земельного общества и превращения его в простую совокупность отдельных хозяйств, объединенных лишь административно через *сельское* общество. *Земельное* общество несмотря на разроствание индивидуальных прав отдельных хуторских хозяйств сохраняет за собой целый ряд правомочий, имеющих вполне реальное и конкретное содержание.

В силу ст. ст. 58, 90 и 91 Земельн. Кодекса общество с участковым порядком землепользования, в том числе отрубным и хуторским, имеет право по постановлению указанного законом большинства своих членов перейти к другой форме землепользования, напр., общинной или товарищеской. Правда, это не имеет принудительного характера и не обязательно для несогласного меньшинства, однако, такая гарантия установлена законом не для одних только обществ хуторян или отрубников, но для всякого другого земельного общества.

Раньше уже говорилось о переделной функции земельного общества и проводилось различие между количественными переделами, как существенном признаке поземельных общин, и качественными переделами, допустимыми и при участковом землепользовании. Для последнего вообще характерно отсутствие принципа *уравнительности*. Однако, есть момент в жизни участкового землепользователя, в том числе и хуторянина, когда на него распространяется земельное поравнение. Это будет

в том случае, если хуторное или отрубное общество пожелает воспользоваться отмеченным выше правом изменить форму землепользования, а меньшинство пожелает остаться по прежнему на хуторах. Это им предоставлено законом, но должно быть осуществлено в порядке правил о выделении земли к одному месту (ст. 91 Земельн. Код.). Производя же выдел своих участков из земельного общества хуторяне должны будут подвергнуться действию ст. 137 Земельн. Код. Согласно этой статье при каждом выделе обществом предварительно устанавливается разверсточная единица и количество земли для выделяющихся из общества рассчитывается по числу приходящихся на их долю разверсточных единиц. Благодаря этому хуторяне, остающиеся при прежнем своем порядке землепользования, могут не получить ни прежних своих участков, ни прежнего размера таковых. Другими словами они подпадут под действие уравнительного перераспределения земли. Возможное стремление более зажиточных элементов хуторского общества удержать землю за собою парализуется в этом случае самим законом.

Не вполне изъяты отрубные и хуторские участки также из действия *качественных* переделов. Выше уже упоминалась ст. 102 Земельн. Код. в применении к чрепослосным участкам. С тою же самою целью улучшения землепользования возможно по означенной статье изменение местоположения и границ даже отрубных и хуторских участков. Не могут подвергнуться такому переделу без согласия хозяев лишь такие хуторские или отрубные участки, на которых ведется *улучшенное* хозяйство. Условия признания хозяйств улучшенными уста-

навливаются, согласно ст. 102 Земельного Кодекса, постановлениями НКЗ применительно к местным условиям. Правил регулирующих это признание пока издано не было.

Поскольку хуторские и отрубные участки входят в земельный фонд данного общества они подчиняются контролирующей и регулирующей власти его по ст. 57 Земельного Кодекса. Отсюда вытекает то, что на хуторян и отрубников распространяется правило ст. 60 Земельн. Код. о праве земельного общества временно лишить землепользования такого хуторянина или отрубника, которые оставляют земли без хозяйственного использования по не уважительным причинам или сдадут землю в аренду с нарушением установленных на то правил.

Точно также в силу ст. 61 Земельн. Код. по инициативе земельного общества могут быть временно лишены землепользования те же граждане в случае хищнического ведения ими хозяйства.

Наконец, хуторские и отрубные участки выморочные, а равно остающиеся после лиц, отказавшихся от земельного надела или лишенных его по суду, поступают в запасный земельный фонд общества (ст. 62 Земельн. Код.).

Таким образом, оказывается, что и при хуторском и отрубном землепользовании общество обладает реальными правомочиями. Тем не менее, нельзя, конечно, отрицать того, что положение отдельного хозяина при этой форме землепользования является несравненно более самостоятельным. Это есть форма землепользования значительно более индивидуализированная по сравнению с участково-чресполосной, не говоря уже о передельной общине.

По своему происхождению хуторское и отрубное

землепользование является наиболее молодым по сравнению с рассмотренными раньше формами общины и чресполосно-участкового общества. В виде общего правила, как у нас, так и в других странах Европы первоначальное заселение земли имело форму поселения деревнями с чресполосным распределением участков. Способ обособленного поселения (хуторами) на Западе составлял исключение и в виде общего правила современные формы индивидуальной мелкой земельной собственности на Западе не стоят с ним в преемственной связи. Имеющиеся данные о способах расселения в Европейской России, а затем в Сибири показывают, что у нас тоже практиковалось в некоторых районах, преимущественно лесных, поселение отдельных дворов (односелье, займки) или же освоение обособленных угодий при деревенской форме поселения. Однако же, как это особенно наглядно было установлено для Сибири (см. напр., Кауфман — Русская община в процессе ее зарождения и роста) с постепенным ростом населения и наступающим недостатком в свободных земельных пространствах, начинался рост земельно-общественной организации с передельно-уравнительными тенденциями. В результате обособленные землепользования поглощались общиной.

Современные хутора и отруба, как форма общественного землепользования, недавнего происхождения. Они датируются началом XX столетия. Аграрная революция не уничтожила этой формы земельного хозяйства там, где она оказалась действительно отвечающей своему назначению, где она знаменовала начинающийся переход к более интенсивному хозяйству (в особенности Западные и Северо-Западные районы РСФСР). Земельный

Кодекс допускает существование хуторов и отрубов как одной из дозволенных форм трудового землепользования.

Особенность Земельного Кодекса, оценивая его с точки зрения конструктивных отличий хуторских и отрубных форм, заключается в том, что на ряду с общественным землепользованием в форме хуторов и отрубов, он допускает *выделение их из общественной земли*. Относящиеся сюда постановления закона обсуждались нами уже раньше в связи с общим вопросом о конструкции земельного общества (§ 4). Здесь следует указать лишь на то, что заложенное в общественном землепользовании противоречие коллективных и индивидуальных начал, получает в применении к выделам земли по ст. 134—140 Земельного Кодекса разрешение в пользу последних. Другими словами, последовательное применение правил о выделах земли может повести к распадению данной земельно-общественной организации—все дворы выйдут из общества с землею и общество прекратит свое существование. Земельно-общественная организация под действием этих правил превращается в совокупность индивидуальных пользо-владений. На совершенно иной точке зрения стоит Земельный Кодекс Украины, допускающий трудовое землепользование *только в составе земельных обществ*.

§ 8. Товарищеское землепользование.

Товарищеское землепользование представляет собою форму земельных отношений прямо противоположную той, которая складывается на почве только что упомяну-

тых выше выделов земли из общества. В свое время мы указывали на то, что исторически сложившиеся земельно-общественные отношения характеризуются в пределах исторически исследованной стадии их развития, коллизией прав коллектива (земельной организации) и индивида (конкретного землепользователя). Тенденции развития земельного общества, в общем, обнаруживают возрастающее преобладание прав индивидуальных и имущественных над правами союза в целом и над значением личной принадлежности к союзной организации.

Но в то время как на Западе этот процесс закончился, в общем, распадением земельно-союзной организации прежнего времени, в Советской России процесс этот получил иное направление. Правда, в некоторых отношениях земельное законодательство, как будто бы, пошло по тому же пути (выделы «диких дворов» из общества — ст. 134 след. Зем. Код. — признание усадебных владельцев не состоящими в земельно-общественной организации — ст. 43 Земельн. Кодекса). Однако, эти постановления имеют только формально-юридическое значение. По существу дела они не меняют той хозяйственной конъюнктуры, которая создается на почве Советского земельно-хозяйственного строительства и сделанных ею уступок в пользу частной инициативы. Внеоборотность не только земли, но и ограниченных прав пользования ею (трудового землепользования) не обосновывает, как уже указывалось раньше, такой индивидуализации земельно-имущественных прав.

Своеобразие Советского земельного права заключается в том, что оно создает новую форму земельных отношений. Эта форма дается не в виде теоретического по-

строения, но как опыт практического законодательства, строящего земельное общество на принципе *поглощения индивидуальных прав правами коллектива и неразрывной связанности имущественных прав с принадлежностью к союзной организации.*

Товарищеская форма землепользования характеризуется именно тем, что со стороны производственной в товарищеских обществах отсутствует обособление индивидуальных имущественных прав отдельных членов. Хозяйственная работа общества построена не на отдельных самостоятельно действующих (в данных им границах) производственных единицах (дворах), но на обобществленном труде всех его членов.

Если законодатель и устанавливает различные виды товарищеского землепользования (коммуны, артели, общественная обработка земли), то не по признаку каких либо группировок или обособлений в области производственной работы. Во всех них одинаково ведется обобществленное сельское хозяйство. Различие проводится только по признаку потребления.

Для *сельско-хозяйственной коммуны* устанавливается не только общественное производство, но и потребление. Это есть обобществленная трудовая жизнь земледельца, в которой вообще нет места для личных имущественных прав. Поэтому в коммуне отсутствует определение долей отдельных членов ее.

Наоборот, таковое возможно в *сельско-хозяйственной артели*. Здесь могут быть определены земельные доли, причитающиеся каждому члену общества. Доли эти могут быть установлены или в постоянном размере, или же на началах последующего уравнительного перерас-

пределения (ст.ст. 105, 106 Зем. Код.). Это не означает, что артельщики станут вести свое обособленное хозяйство на установленной для них доле или же будут группироваться по тому или другому признаку в пределах артели. Ни чисто индивидуального, ни группового труда (напр., по признаку семейного объединения) не допускается в артельном товариществе. Эксплуатация земельных угодий должна быть совместной, устанавливаемые же доли имеют значение лишь для определения размеров потребления. Поскольку артельщик вносит свой пай в общее дело, он может рассчитывать на соразмерное с ним удовлетворение своих потребительских нужд. Определение долей с.-х. артели может иметь, кроме того, значение в случаях дозволенного законом перехода товарищеской организации к общинному или участковому порядку землепользования (ст.ст. 59 и 111 Зем. Код.). Поэтому возможное (но не обязательное) определение долей в с.-х. артелях не устраняет основного принципа товарищеской организации, как обобществленного труда.

Другая особенность товарищеского землепользования заключается в том, что в нем получает решительное преобладание *личное* начало принадлежности к союзной организации над *имущественным* началом, вкладом участника в земельно-общественную организацию. Член товарищеской организации не считается владельцем какого либо имущественного пая. Он не может ни передать такового другому лицу, ни потребовать выдела его в свое отдельное от товарищеской организации пользование.

Право члена товарищества на пользование имуществом, а в частности, право артельщика на определенную

долю участия в этом пользовании, неразрывно связано с принадлежностью к товарищескому союзу. Выйдя из этого союза участник его теряет тем самым и право на имущество. Согласно ст. 110 Земельн. Кодекса он имеет право потребовать лишь возмещения за вложенный труд и за *оставляемую товариществу* долю в общем имуществе (инвентаре, запасах и пр.); но вместе с тем товарищество может потребовать с выходящего члена возмещения убытков, проистекающих вследствие такового выхода.

Лишь в том случае, если само товарищество распадается и прекращает свое существование в качестве особой хозяйственной организации, высвобождаются имущественные права ее членов и возникает право на самое имущество. Именно, в случае дозволенного законом перехода товарищества к общинному или участковому порядку землепользования, либо прекращения товарищества, земельная доля каждого члена товарищества в товарищеских угодиях определяется согласно устава товарищества, а при отсутствии указаний на этот предмет в уставе, на основании постановления общего собрания членов товарищества (ст. 111 Зем. Код.). В таких условиях вместе с распределением земли происходит и соответствующее распределение товарищеского имущества (построек, инвентаря, запасов и проч.).

Это есть единственный способ индивидуализации прав на сельско-хозяйственное имущество земельного товарищества. Поскольку же оно само существует, постольку индивидуальные имущественные права поглощаются правами коллектива.

Следует, однако, иметь в виду, что распадение това-

рищества, соединяемое с образованием из него обособленных хозяйств может происходить далеко не всегда. Это допустимо в тех случаях, когда товарищеское общество возникло посредством объединения ранее существовавших подворных хозяйств. Например, коммуна или артель была образована трудовыми землепользователями, объединившими, в целях организации коллективного производства, свои земли, бывшие наделные или купчие (т. е. приобретенные до революции посредством покупки у бывш. частных земельных собственников). Сюда же относятся земли, полученные в трудовое пользование на основании постановлений земельных органов или съездов Советов (ст. 59 Зем. Код.). Объединив такие земли в товарищескую трудовую организацию, пользователи их создают весьма прочно спаянный коллектив земель. Как указывалось раньше, из него невозможен выход отдельных членов с земельным паем. Но, если товарищеская организация прекратит свое существование и сменится общинным или участковым землепользованием, то вступают в свое действие индивидуальные права.

Если же с.-х. коммуна или артель организованы не на землях трудового пользования, но из государственных имуществ, не *предназначенных для распределения в трудовое пользование*, то устроенные на ней коллективные хозяйства должны рассматриваться как государственные хозяйства (совхозы), предоставленные группе лиц для совместной эксплуатации. Самое пользование такими землями, условия и порядок прекращения его должны определяться особыми правилами. Согласно действующему ныне порядку (циркуляр НКЗ от 1 октября 1923 г., № 80) такие земли предоставляются в пользо-

вание по договорным основаниям и, следовательно, не могут распределяться между членами товарищества в случае его прекращения.

Однако, тот же циркуляр предусматривает возможность отвода из государственных земельных имуществ участков для с.-х. коллективов на правах трудового пользования. Такие коллективы со стороны порядка их прекращения и распределения земельных угодий должны подчиняться вышеуказанным правилам о свободном переходе к другим формам трудового землепользования.

Особый вид товарищеского землепользования составляет общественная обработка земли. Она должна быть переходною формою от коллективного владения землей с индивидуальной формой хозяйства к обобществленному производству. В сущности говоря, для земельного общества, имеющего право выбора форм землепользования, всегда была открыта возможность устройства общественных запашек и организации других способов совместной эксплуатации угодий. Общественные запашки и раньше составляли явление не чуждое поземельным общинам.

Особенность Земельного Кодекса заключается в том, что он выдвигает этот способ обобществления хозяйства на более видное место и регулирует его специальными правилами, благоприятствующими развитию этой формы хозяйства. Законодатель в ст. 112 Земельного Кодекса подчеркивает, что в каждом земельном обществе, независимо существующего в нем порядка землепользования (т. е. и при хуторском или отрубном порядке землепользования) по постановлению большинства полноправных членов может быть введена на всей площади его земель или на их части общественная обработка земли, путем

совместного приложения труда и общего использования средств и орудий производства при запашке, засеве земель, уборке урожая и т. п. Условия и порядок общественной обработки земли устанавливаются так же, как и в других случаях регулирования порядка землепользования, т. е. приговорами земельного общества (ст. 113 Зем. Код.).

Закон специально определяет право инициативного меньшинства членов общества, желающих перейти к общественной обработке земли вопреки воле большинства. Предусматривая возможные затруднения при применении общих правил о выделах земли к особенностям данного случая, законодатель в ст. 114 Земельн. Кодекса устанавливает, что при несогласии большинства общества на совместную обработку земли, меньшинство, желающее перейти к новой форме хозяйства, имеет право на выделение для этого участка к одному месту по общим правилам о выделах земли.

Наконец, законодатель предусматривает такой случай, когда группа членов поземельной общины обратит полученную при общем переделе землю под общественную запашку. Для такого частичного перехода к обобществленному хозяйству закон создает то благоприятное положение тем, что участок, обращенный под такое хозяйство, изымается от уравнилельно-переделной власти общины. При наступлении следующего передела эти участки не подлежат изъятию от их пользователей. Кроме того, они не подлежат уменьшению в размерах, хотя бы они и превышали количество земли, приходящееся на долю данных землепользователей по разверстным единицам (ст. 115 Зем. Код.).

§ 9. Крестьянский двор.

1. *Организация двора.* Говоря до сих пор о различных формах трудового землепользования мы имели в виду все время *отдельных* землепользователей в их отношениях, как к земельному обществу, так и между собою. Однако, такая конструкция правильна лишь для товарищеской формы землепользования в виде с.-х. коммун и с.-х. артелей. В них действительно, внутренняя структура общества складывается из отношений отдельных индивидов (членов коммуны или артели).

Внутренняя структура поземельных общин и участковых земельных обществ представляется более сложною. В них между обществом и отдельным лицом стоит особая посредствующая организация, принадлежностью к которой определяется правовое положение отдельного лица. Земельными обществами (с общинным или участковым порядком землепользования) признается совокупность *дворов*, имеющих общее пользование полевыми угодиями (ст. 43 Зем. Код.). Если вспомогательные полевые угодия (луга, выгоны и т. д.) состоят в пользовании совокупности *дворов*, входящих своими полевыми угодиями в состав разных земельных обществ, то эта совокупность *дворов*, в отношении общих угодий считается за особое земельное общество (ст. 44 Зем. Код.). Вступление в общество новых *безземельных дворов* допускается не иначе, как с согласия земельного общества (ст. 46 Зем. Код.). Наконец, в ст. 47 Зем. Код. указывается, что членами земельного общества считаются все лица, независимо от пола и возраста, входящие в состав *дворов, образующих общество.*

Таким образом получится, что общество есть совокупность особых хозяйственных организаций, дворов. С точки зрения действующей системы невозможен случай, чтобы бесхозяйственный человек, батрак, не имеющий домообзаводства и хозяйства, числился членом общины или участкового общества. Он может быть членом с.-х. коммуны или с.-х. артели, так как для принадлежности к ним нет надобности числиться членом двора, они и не составляют совокупности дворов. Но одинокому батраку надо войти в чей нибудь двор, чтобы приобрести способность быть членом земельного общества другого типа.

Но в силу сказанного не следует все же *преувеличивать* значение двора во внутренней организации общества. Земельное общество есть совокупность входящих в его состав дворов. Но следует иметь в виду, что сами дворы *вовсе не являются членами общества*. Земельное общество *не есть союз юридических лиц — дворов*, но союз лиц физических. Члены дворов, *независимо от пола и возраста*, являются членами общества, для них двор есть лишь аппарат, через который вступают они в общество и принимают участие в жизни последнего.

Такой служебный, «аппаратный» характер и функции двора сказываются в том значении, которое двор имеет в организации общественно-земельного управления. Делами земельного общества, как такового, ведает общее собрание полноправных его членов (сход). Этот сход конструируется не как собрание уполномоченных представителей от дворов, но как собрание всех членов общества, без различия пола, признаваемых дееспособ-

ными (ст.ст. 50 и 52 Зем. Код.). При этом значение двора, как производственной ячейки земельно-общественной организации сказывается в том, что для законности схода на нем должны присутствовать представители не менее половины дворов (а в случаях разрешения вопроса об изменении порядка землепользования даже $\frac{2}{3}$ дворов). Однако, решаются дела не голосами дворов, но большинством голосов (простым или квалифицированным в зависимости от характера дела) присутствующих членов общества (ст.ст. 53 и 54 Зем. Код.). Поэтому в большинстве голосов может не оказаться большинства дворов.

Двор представляет собою организованное трудовое сельскохозяйственное хозяйство. Как и всякое другое промысловое хозяйство он является предприятием. Как таковое двор есть объединение личных сил и имущественных средств, направленных для достижения определенной хозяйственной цели. В качестве сельско-хозяйственного трудового предприятия двор обладает всеми теми признаками, которые отличают трудовое хозяйство по Земельному Кодексу как имущественное объединение. О таких признаках говорилось уже раньше. Здесь же необходимо остановиться на том, что составляет особенность двора как с.-х. предприятия в области снабжения его личными силами. Для трудового хозяйства нормальный прием привлечения рабочей силы есть создание и расширение семейной организации. Нормальный состав участников трудовой сельско-хозяйственной организации есть брачная пара с ее примитивным разделением труда по дому и по полевому хозяйству. Поэтому, хотя и мыслимо хозяйство с единственной рабочей силой

(единоличный двор), но в обычных условиях крестьянское хозяйство предполагает наличную силу мужа и жены и предстоящую смену в лице подрастающего потомства.

Принципы организации такого семейно-хозяйственного объединения неодинаковы в различные периоды развития общественных отношений. Первоначальное хозяйство семьи, в эпоху рабского хозяйства, было построено на полном подчинении членов семьи власти домохозяина-домовладыки. Жена и дети находились в состоянии личной зависимости, приближающейся к положению рабов. Однако, безусловная личная зависимость от домовладыки, как главы и организатора хозяйства, не исключала признания за домочадцами прав на имущество хозяйства, в котором они рассматривались как будущие хозяева; *etiam vivo patre quodammodo domini existimantur*, как говорили древние юристы.

Эта первоначальная организация двора-семьи, особенно резко выраженная в первобытном натуральном строе хозяйства, с течением времени принимала смягченные формы. Развитие товарных отношений, проникновение денег в деревню, возможность заработков вне работы в замкнутом семейном хозяйстве создавали большую самостоятельность в хозяйственном и правовом положении членов трудового земледельческого хозяйства. Тем не менее патриархально-автократическая семья, хотя и ослабленная, все же продолжала существовать.

Здесь имело значение то, что с течением времени стали оказывать влияние некоторые привходящие силы, поддерживавшие власть домохозяина, как главы семьи. С точки зрения полицейского государства земледельче-

ская семья являлась в своем роде административной единицей. Домохозяин стал рассматриваться как лицо ответственное перед правительством за ту семейно-трудовую земледельческую организацию, которую он возглавлял. Он являлся ответственным лицом перед сельским обществом, перед администрацией и в особенности перед податными органами власти. Он нес на себе, как говорила поговорка времен крепостного права «и барское, и царское, и семейное». Но это должностное положение вызвало облечение домохозяина известными правами, так, напр., от домохозяина-отца зависело в прежнее время получение паспорта членом семьи, другими словами — свобода передвижения. Таким домохозяином, в котором черты патриархальной власти смешивались с административно-полицейскими функциями, был глава крестьянской семьи дореволюционной эпохи.

Современный двор есть трудовое земледельческое хозяйство, в котором организация рабочей силы уже не построена на принципе власти. Это есть равноправное объединение трудящихся в хозяйстве, освобожденных от от стоявшей над ними патриархально-административной власти. Их имущественные права, всегда в принципе признававшиеся, получили полное развитие. Домохозяин теперь есть только представитель двора по хозяйственным делам, как правильно говорит ст. 68 Земельного Кодекса, т. е. такой же представитель по хозяйственно-правовому титулу, каким является вообще представитель всякого имущественного объединения равноправных лиц. Каждый член двора может быть домохозяином (ст. 68 Зем. Код.) и каждый домохозяин может быть сменен другим лицом по желанию остальных членов двора (ст. 69

Зем. Код.). Существование этого правила раньше объяснялось теми должностными функциями, которые выполнял домохозяин. Ныне они составляют обычное следствие имущественного представительства.

Труд есть то, что обосновывает имущественное право лица. Труд настоящий—для трудоспособных участников двора, труд выполненный—для достигших предельного возраста или утративших трудоспособность, труд будущий—для малолетних. Все они являются равно управомоченными на имущественный состав хозяйства. Право трудового пользования землей, собственность на постройки, инвентарь, запасы всякого рода и т. д. принадлежат, как говорит закон, всем членам двора в полном его составе, независимо от пола и возраста (ст. 67 Зем. Код.).

Теоретическое определение имущественных взаимоотношений членов двора, встречает большие затруднения, так как они не подходят ни под один вид юридических формул, известных гражданским кодексам и в том числе Гражданскому Кодексу РСФСР (см. Шульгин—О социальной и юридической природе крестьянского двора; Евтихийев—Земельное право).

Это не будет общая собственность, так как здесь нет определения имущественных долей отдельных участников двора. Кроме того, здесь нет права распоряжения своей долей участия в общем имуществе, так как таковое право определяется принадлежностью к составу семьи—фактом брака, рождения или особым актом—«приймачеством». Имущественные права есть лишь результат вступления во двор и потому они не имеют оборотного характера. Право участия в имуществе двора, наконец, не подлежит наследственному переходу и смерть члена двора не

открывает наследства. Здесь нет того имущественного пая, о котором говорит ст. 61 Гражданского Кодекса, нормируя общую собственность.

Нельзя здесь говорить и об юридическом лице и о правах членства участников этого юридического лица, применяя ко двору конструкцию акционерной компании или полного товарищества. Из Земельного Кодекса ни прямо, ни косвенно не вытекает того, что двор является юридическим лицом в обороте. Что же касается внутримущественных отношений во дворе, то права отдельных членов не имеют ничего общего ни с правами акционеров в компании на паях, ни с правами члена полного товарища на товарищеский капитал.

Имущественные отношения членов двора можно характеризовать как совокупное право данной группы лиц на имущество трудового хозяйства. Это есть конкурирующие равносильные права на одно и то же имущество. Каждый член двора имеет полное право на весь имущественный состав двора, поскольку оно не стесняется и не терпит стеснения вследствие равносильного ему права другого члена. Это правомочие сжимаясь под давлением конкурирующего права, расширяется до полных пределов при отпадении этого последнего.

Поэтому смерть члена двора не открывает наследства. Собственно говоря, здесь нечему открываться, так как не остается никакого бессубъектного права за отсутствием объекта для него. Невозможно и прижизненное распоряжение своим правом, так как имущественное правомочие есть лишь следствие принадлежности к семейному союзу трудящихся. Чтобы приобрести имущественное право, надо войти во двор путем брака или приюмачества. Сделки

об отчуждении и приобретении права на имущество двора здесь невозможны.

Поэтому двор с точки зрения образующих его трудовых сил и имущественного состава его есть семейно-имущественный союз, с принадлежностью к которому связывается полное право на все имущество двора. Как мы видим из сказанного, для дворовой организации характерно значительное развитие начала коллективного и начала персональной принадлежности к личному составу двора. Двор, с конструктивной его стороны, есть разновидность той имущественно-общественной организации, представителями которой является земельное общество и различные его виды (см. предшествующие §§ 4—7).

Трудовые силы двора, как производственной единицы, пополняются различным образом, в пределах, однако, семейной организации. Автоматически двор расширяется в численном составе благодаря браку и рождению детей. Это есть, так сказать, естественное, согласное со всем текущим ходом семейно-хозяйственной организации расширение ее состава. В несколько ином положении находится приймачество, т. е. принятие во двор нового члена *не через посредство брака*. Поскольку приймачество происходит в среде членов данного земельного общества, не возникает никаких осложнений и вопросов. В силу состоявшегося соглашения о вступлении такого нового члена во двор, он вносится в списки по данному двору и пользуется всеми правами члена двора. Иначе обстоит дело в том случае, когда приймак приходит из состава другого земельного общества. В этом случае является заинтересованным то земельное общество, к которому принадлежит принимающий нового члена двор.

Принятие такого постороннего лица равносильно появлению нового субъекта прав на пользование общественной землей, что не может быть для общества безразличным. Согласно п. 6, ст. 51 Земельного Кодекса общество решает на сходе ходатайство о зачислении в свой состав новых землепользователей со стороны. К числу таких сторонних лиц должен относиться и приймак, поступающий во двор из другого земельного общества.

Но такое ограничение права двора на самопополнение касается только приймачества в собственном смысле. Пополнение двора посредством брака с лицом принадлежащим к составу чужого общества по существу тоже затрагивает земельное право общества. Тем не менее здесь ему не принадлежит никакой контрольной или разрешительной власти. В хозяйственном быту деревни обычно проводится различие между женщиной вступающей в дом посредством брака и зятем-приймаком. В условиях быта и хозяйства деревни раньше проводилось формальное различие между тем и другим. Зять-приймак обычно приравнивался ко всякому другому приймаку и нуждался в получении приговора от общества о зачислении его в свой состав. Но в условиях современного строя земельного общества и крестьянского двора, основанных на начале равноправия всех членов того и другого, нет более основания проводить различие между вступлением во двор путем брака женщины или мужчины. В обоих случаях согласие общества является излишним.

Для имущественной конструкции двора характерно еще разрешение вопроса о распределении ответственности по обязательствам самого двора и отдельных его членов. Ст. 71 Земельн. Кодекса гласит, что имущество двора

не может быть присуждаемо в уплату за долги отдельных членов двора, в том числе и домохозяина, сделанных ими для своих личных надобностей. Приведенное правило представляет собою высшее проявление того, что двор есть чисто личный союз, в котором у отдельного члена нет никакого определенного пая, а лишь возможность пользоваться известными выгодами от общего имущества по праву члена данной организации. Однако, такое поглощение индивидуальных имущественных прав союзом не может быть проведено до конца в современных условиях жизни.

В настоящее время член двора имеет круг своих личных и имущественных отношений, обособленных от двора в целом. В особенности это происходит тогда, когда член двора находится во временной отлучке и завязывает вместе с этим целый ряд новых личных и имущественных связей. При таких условиях нельзя уже не учитывать того, что с правом членства во дворе связано определенное имущественное положение. Хотя у члена двора нет точно установленного пая и нет права распоряжения им, все же он является лицом пользующимся определенным материальным положением, которое он может впоследствии реализовать как некоторое самостоятельное имущественное право (раздел двора). При таких обстоятельствах безответственность члена двора по его личным обязательствам создает для него необоснованное преимущество перед другими.

В практике мы видим целый ряд отступлений от безусловного проведения принципа, выраженного в ст. 71 Земельного Кодекса. Разъяснением НКЮ и НКЗ от 28 июля 1923 г. за № 159 установлено, что конфискации и взы-

скания штрафов могут быть обращены на имущество двора в доле, причитающейся подпавшему ответственности члену двора. Так как конкретной доли имущества у члена двора не имеется, то разъяснение это следует понимать в смысле производства раздела двора в отношении данного члена его с тем, чтобы выделенная часть шла на погашение задолженности. Вместе с тем выделенный перестает, конечно, числиться членом прежнего своего двора.

Впоследствии то же правило стало распространяться и на гражданские иски по уголовным делам (отношение НКЗ РСФСР в НКЮ от 4 декабря 1923, № 199118).

Дальнейшее исключение относится к алиментным искам и в частности искам о содержании детей члена двора. Согласно приведенному выше разъяснению за № 159, при отсутствии личных средств родителей, взыскание может быть обращено на имущество двора в зависимости от его материального положения. Такое толкование настолько широко, что может повлечь ответственность двора сверх того реального участия в выгодах двора, которое достается на долю члена его. В данном случае дело идет уже не об обращении взыскания на выгоду, принадлежащую ответчику в общем имуществе, но об ответственности двора за действия его членов.

Приведенная практика не касается ответственности по гражданским сделкам. Поэтому в то время как в одних отношениях ответственность имуществом двора может идти очень далеко, даже дальше размеров заинтересованности члена в общем имуществе, в других отношениях такая ответственность совершенно отсутствует.

Между тем, если недопустимо, чтобы совершивший уголовно-наказуемое деяние освободился от имущественной ответственности перед потерпевшим на том основании, что он не имеет определенной доли в имуществе двора, тоже самое можно сказать и об ответственности по гражданским имущественным обязательствам.

Ст. 71. Земельного Кодекса содержит в себе ту правильную мысль, что члены двора, не уполномоченные действовать от его имени, не могут создавать обязательств для двора, но отсюда не вытекает того, что члены двора должны оказываться в положении лиц в имущественном отношении безответственных. Если практика еще не сделала отсюда соответствующих выводов, то объясняется это должно тем, что в деревнях еще преобладают натуральные формы хозяйства. Самостоятельные имущественно-правовые выступления отдельных членов двора составляют такое исключение, которое не учитывается в обороте. В дальнейшем практика должна придти к последовательному и выдержанному применению принципа ответственности члена двора размерам его заинтересованности в общем имуществе, но не свыше этого.

2. *Раздел двора и принцип недробимости его.* До сих пор мы подходили ко двору с точки зрения правил, организующих имущественный и личный состав двора, как особой производственной единицы сельского хозяйства. Мы видели, что двор конструируется законом как организация, в которой права коллектива имеют решительное преобладание и не дают обособиться имущественным правам индивида в сколько-нибудь самостоятельную форму. Отсутствие определенных долей в иму-

ществе и принцип безответственности двора по индивидуальным долгам членов двора (ст. 71 Зем. Код.) подчеркивают крепость коллективных прав по сравнению с правами индивида.

Однако, имущественную структуру двора нельзя рассматривать как структуру только коллективных прав. Помимо указанной уже практики по ст. 71 Земельн. Кодекса, сам закон устанавливает определенные имущественные права индивида в следующих отношениях.

Прежде всего наряду с имуществом двора допускается существование личного имущества членов его («собина» по принятому в некоторых местностях выражению). Таким отдельным имуществом не может быть производственное имущество двора. Здесь недопустимо такое положение, которое применяется в имущественных объединениях гражданского права и состоит, напр., в том, что один из участников предоставляет сотоварищам по предприятию имущество (непотребляемое) только в пользование, сохраняя за собою право собственности (ст. 279 Гражд. Код.). Согласно Земельному Кодексу (ст. 77) имущество, которое находится в производстве (напр., живой или мертвый инвентарь) составляет принадлежность двора, хотя бы оно было приобретено отдельным членом двора. Личным может быть только имущество *личного* пользования. Однако, и этого недостаточно. Необходимо, чтобы это имущество было приобретено на личные средства, напр., вещи личного пользования, принесенные в дом в качестве приданного. Впрочем, возможно появление такого личного имущества, приобретенного за счет средств двора. Но допустимо это только в том случае, когда существует соответствующий местный

обычай (напр., по некоторым местным обычаям, пряжа, выработанная женщинами принадлежит им).

Такое личное имущество стоит вне имущественной конструкции двора и не подчиняется нормам Земельного Кодекса. Содержание прав на это имущество, распорядительные сделки, наследование и т. д. подпадают действию норм Гражданского Кодекса.

Что касается прав в имуществе двора, то, несмотря на всепоглощающее значение коллектива, для отдельных членов открыта возможность если не распоряжаться своей долей в качестве члена двора, то зато право выйти из двора и выделить из него часть имущества.

Принцип, на котором построен раздел дворов, как трудовых земледельческих хозяйств представляется не вполне выдержанным. С одной стороны в основе правил о разделе дворов лежит несомненное производственное начало. Раздел—это есть способ создания новых земледельческих хозяйств. Поскольку данная производственная организация является настолько развитой, что может послужить основанием для создания двух или более самостоятельных хозяйств, допускается раздел двора. Как говорит ст. 74 Земельного Кодекса, раздел земельных угодий двора допускается лишь в целях и при условии возможности образования отделяющимися членами двора новых земледельческих хозяйств на выделяемых им землях. В полном соответствии с этим находятся правила о мерах против измельчения хозяйств, имеющие целью предупреждение таких разделов, которые разрушают сложившееся хозяйство, раздробляя их на слишком мелкие части или чрезмерно их ослабляя (ст.ст. 85—89 Зем. Кодекса).

Однако, на ряду с этим в Земельном Кодексе проявляется и другая точка зрения, которую можно назвать потребительской. В отдельных постановлениях Кодекса содержатся такие правила, которые направлены по содержанию своему не на создание жизнеспособных хозяйств, но на удовлетворение уходящих из двора членов прожиточными средствами, независимо от того, какое влияние это сможет оказать на хозяйство двора. Вторая часть ст. 74, гласящей, как указывалось выше, что раздел *земельных* угодий двора допускается лишь в целях и при условии возможности образования отделяющимися членами двора новых земледельческих хозяйств на выделяемых им землях, добавляет к сказанному, что *в иных случаях*, т. е. когда невозможно из двора выделить жизнеспособное земледельческое хозяйство, *происходит лишь распределение имущества двора*. При этом закон не проводит различия между имуществом вообще и специально оборудованием сельского хозяйства (хозяйственные постройки, живой и мертвый инвентарь). Это заставляет приходить к выводу, что в состав распределяемого имущества должно входить и производственное оборудование крестьянского хозяйства. Поэтому вторая часть ст. 74 парализует первую часть, приводя к тому, что хозяйство, сохранившее свою земельную площадь, окажется не в состоянии поддерживать на ней своего производства.

Объяснение такому правилу приходится видеть в стремлении законодателя обеспечить, в возможно большей степени, прожиточный минимум тех членов двора, которые вышли из него и не в состоянии организовать собственного производственного хозяйства. Не малое зна-

чение, вероятно, имеет в этом случае и стремление бороться с бытовыми явлениями деревенской жизни, слагающимися не в пользу формально равноправных, но фактически более слабых членов семьи. К таким относятся в особенности жены, вдовы и сироты.

Женщина, выходя замуж утрачивает, согласно примечанию к ст. 66 Земельного Кодекса право на пользование *землей* в составе прежнего своего двора (но сохраняет право на «имущество» и даже право требовать выдела его, с зачетом полученного «приданного» и т. п. — разъяснение Верх. Суда от 16 марта 1925 г.). Взамен утраченного права на землю она приобретает право на пользование *землей* (и *имуществом*) в составе *нового своего двора* на общих основаниях. Другими словами, она становится полноправным членом двора (ст. 67 Зем. Код.). Закон не ограничивается обеспечением прав женщины в бытность ее в составе двора, но создает имущественные гарантии на случай выхода из двора. В этом отношении большое значение получает правило о распределении имущества двора. Женщина, уходя из двора, в виде общего правила не в состоянии создать своего самостоятельного земледельческого хозяйства. Но зато закон обеспечивает равное с прочим и право на «имущество».

Другую гарантию составляет ст. 75 Земельн. Кодекса. Формулирована эта статья как правило, направленное на охрану целостности двора. Она гласит, что требовать раздела двора не вправе лица, не достигшие 18-летнего возраста, а также лица, *не участвовавшие* в течение более двух севооборотов подряд своим трудом или средствами в ведении общего хозяйства

двора. В практике были попытки повернуть эту статью против уходящих из двора членов лишая их права на раздел, если они не проработали в хозяйстве двух севооборотов. Однако, двухкратный севооборот вовсе не имеет здесь значения, так сказать, приобретательной давности. Он только пресекает право, уже существующее, погасительную давностью неучастия в работах в течении двух севооборотов. Вновь вступивший член двора имеет право на имущество и на раздел двора, по закону, с самого вступления во двор.

Такое правило имеет чрезвычайно важное значение для женщины вступающей во двор, так как создает для нее прочную имущественную базу. Тем самым укрепляется ее правовое положение в семье.

Поскольку правила о разделе двора преследуют различные и несогласованные между собою цели (создание жизнеспособных хозяйств — производственная цель и прожиточное обеспечение уходящих членов двора — потребительская цель) необходимо установление некоторой средней линии между тем и другим. Закон в этом случае не дает никаких норм раздела имущества, напр., в зависимости от возраста, времени и размера участия в работах двора и т. п. Практика земельно-судебных учреждений в этом вопросе склоняется к тому, что как право члена двора по браку и приймаков требовать раздела двора, так и *размеры этого права* должны устанавливаться Земельными Комиссиями при рассмотрении ими земельных споров данной категории в зависимости от *конкретных обстоятельств дела* (Разъяснение ОКВК от 8 декабря 1923 г. № 199356). Таким образом земельно-судебные органы путем широкого вмешательства в кон-

кретные спорные правоотношения по семейным разделам должны создавать устойчивую практику, нормирующую имущественные права и обязанности членов двора. Другими словами, требуя раздела, член двора не может рассчитывать на юридически закрепленную, равную с прочими долю в имуществе. Тем самым фактически обессиливается принцип формального равенства имущественных прав членов двора.

Отдельно следует упомянуть об участии в разделе несовершеннолетних членов двора. Поскольку несовершеннолетний уходит из двора с матерью, подлежит выделу и причитающаяся ему доля. Такое же право принадлежит опекуну, в состав двора которого вошел несовершеннолетний опекаемый (Реш. Верховсуда 6 апреля 1925 г., № 5). Отдельно стоит вопрос о праве несовершеннолетнего, получившего выделенную долю из имущества двора, на алименты. Следует признать, что, поскольку отец такого ребенка не имеет сторонних доходов, выделенная доля компенсирует алиментарное обязательство.

Особенное место в нормировке двора по Земельному Кодексу занимают правила о мерах против измелъчания хозяйств (ст.ст. 85—89 Земельн. Код.). Своеобразие этих правил заключается в том, что они не содержат в себе конкретного и непосредственного регулирования вопроса, но имеют в значительной степени лишь программный характер. Они устанавливают только основные начала, которые *могут быть* применяемы к трудовым хозяйствам.

Цель этих правил заключается в том, чтобы предупредить разделы, которые дробят хозяйства на слишком мелкие части или чрезмерно их ослабляют.

Собственно говоря те же самые основы заложены в упоминавшейся ранее ст. 74 Земельного Кодекса, устанавливающей, что раздел земельных угодий допускается лишь в целях и при условии возможности образования отделившимися членами двора новых земельных хозяйств на выделяемых землях, при невозможности чего происходит лишь распределение имущества. Мы видели при этом, что практика присваивает земельно-судебным органам обширную власть при определении как права на раздел, так и размера этого права. Однако, оградить целость и жизнеспособность существующих хозяйств эти правила способны лишь поскольку дело идет о *пришлых* членах двора. Если же происходит раздел между его коренными членами, то несомненное право их на получение полной и равной с остальными доли из всего имущества двора может создать такое ослабление хозяйства, оставшегося на неизменном по размеру земельном наделе, которое подорвет его жизнеспособность.

Сущность правил ст.ст. 85—89 Земельного Кодекса заключается в том, что при объявлении недробимости крестьянского хозяйства, распределению подлежит только имущество, но не земля. При этом имущество распределяется таким образом, что выделяемая часть не должна превышать одной трети стоимости общего хозяйственного обзаведения двора. Поскольку имущество выделяется не в натуре, а посредством денежных или натуральных выплат, таковые могут быть, по требованию оставшегося двора, рассрочены до 5 лет, без начисления каких-либо процентов.

Приведенные правила представляют собою довольно

точное воспроизведение законодательного опыта Германии, где в некоторых местностях этот опыт действительно привел к известной устойчивости размеров крестьянского землепользования. Насколько, однако, такая система отвечает бытовым и хозяйственным условиям РСФСР, представляется не вполне ясным. Следует исходить из того, что предпосылкой успешности таких правил является развитие товарных отношений в деревне и легкий отход сельского населения на постоянные заработки.

Во всяком случае законодатель поступил осторожно в том отношении, что не придал этим началам значения общеобязательных правил. Земельный Кодекс предоставляет Губисполкомам право издавать обязательные постановления об ограничении измелчения хозяйств при разделах, причем самые нормы недробимости предварительно устанавливаются НКЗ. Установленные нормы считаются обязательными для хуторских и отрубных хозяйств. В обществах с общинным или чересполосно-участковым землепользованием недробимость может устанавливаться лишь в добровольном порядке. При этом или все общество может по большинству двух третей голосов ввести у себя начало недробимости, или же это может устанавливаться отдельными дворами при согласии всех его полноправных членов. Следует добавить, что в поземельных общинах соглашение о недробимости не составляет препятствия для производства уравнительных переделов и, следовательно, для изменения размеров землепользования отдельных дворов.

§ 10. Землеустройство.

Землеустройство согласно определению закона (ст. 165

Земельн. Код.) имеет задачей упорядочение существующих землепользований и образование новых, соответственно требованиям хозяйственно-технической целесообразности.

Из этого мы видим, что задача землеустройства является двоякою. С одной стороны землеустройство преследует *технические* цели, оно стремится создать наиболее благоприятные условия хозяйственной деятельности посредством устройства таких участков, на которых удобнее всего развивать свою производственную работу. С этою технической стороною землеустройства тесно связаны другие, вспомогательные в данном случае, работы по мелиорации (водоснабжению, осушению, проложению дорог и т. д.) и агрономии (определение наилучшего расположения и размеров отводимых для сельского хозяйства участков, разбивка полей и проч.).

С другой стороны, землеустройство имеет *правовое* значение. В виде общего правила оно не создает новых прав. Земельные участки отводятся согласно существующим уже и признанным правам на землю. Лишь в виде вспомогательного средства для *хозяйственного* устройства участка могут при этом устанавливаться права на смежные земли, напр., право проезда или право пользования водою на соседних участках. Поскольку землеустройство лишь устанавливает фактическое отношение к земле согласно существующим уже правам на нее, юридическое значение его состоит в создании ясности и несомненности этих прав, как предпосылки правильного ведения хозяйства. Особенное значение при этом получают: отмежевание в натуре, снятие участка на план, внесение в акты земельной регистрации. Однако, в некоторых

случаях, имеющих большое значение в отдельных районах, землеустройство имеет и право—преобразующее действие. Другими словами, в результате землеустройства существующее право на землю прекращается, а взамен этого возникает новое право иного содержания. Таковы случаи выдела хуторских или отрубных участков из общинной земли.

Объединяя оба эти элемента в общее понятие можно сказать, что землеустройство в целом составляет *социально-техническое приспособление земельной площади для наибольшего хозяйственного использования ее свойств*. (Киндеев.—Вопросы землеустройства).

Необходимость землеустройства, преследующего указанные только что хозяйственно-технические и хозяйственно-правовые цели, вызывается тем, что, в условиях современного хозяйства, оказываются неудовлетворительными исторически сложившиеся способы распределения и обработки земли. Первоначальная форма заселения земли имела деревенский характер, т. е. земледельческое население овладевало свободными пространствами посредством группового поселения, занимая сообща нужную ему площадь различных угодий. Даже в том случае, когда поселение происходило сперва в виде образования отдельного хозяйства, одного двора, оно имело тенденцию к постепенному превращению в селение. Это происходило или посредством приселения на обжитое место новых поселенцев, или же вследствие естественного размножения первоначального двора, так что целая деревня состояла в большинстве своем из более или менее отдаленных родственников. Первоначальное хуторское устойчивое расселение земледельцев

не составляет явления характерного для истории земледелия и землепользования в пределах РСФСР.

О том, каким образом происходит распределение земли в пределах отдельных обособившихся групп—деревень и других селений деревенского типа, уже упоминалось раньше (в §§ 4, 5 и 6). Сказанное там о способах распределения земли между отдельными членами земельного общества, в общем, представляет собою картину, совпадающую со способами первоначального распределения угодий. Но подобно тому как отдельные хозяйства, входившие в общину, не осваивали земельных угодий в обособленных участках, и само общество в целом не пользовалось землей в границах одной только территории.

Расселение земледельцев происходило в условиях безграничного изобилия свободных пространств. Оседая в избранной местности земледельческая группа широко раскидывала свое землепользование. Из всего окружавшего пространства она избирала самые лучшие части, т. е. наиболее легко поддававшиеся разработке и эксплуатации. Поэтому оказывалось, что владения деревни были разбросаны отдельными площадями на значительном пространстве и без точного ограничения их пределов («куда топор, соха и коса ходили»). С размножением данной деревни происходило занятие новых пространств среди оставшихся еще незанятыми. Когда же появлялась или образовывалась новая группа поселенцев, то она занимала оставшиеся свободными места и начинала их обрабатывать. Часто оказывалось, что эти свободные места разбросаны среди мест разработанных ранее другими. Таким образом, создавалась чресполосность между отдельными поселениями или возникало совместное пользо-

вание угодиями, напр., лесными пространствами. При продолжающемся еще относительно изобилии свободных земель и экстенсивных формах хозяйства такие смешанные формы владения землей не ощущались, как отрицательное явление.

Только с половины XVIII столетия начинаются правительственные мероприятия, направленные на упорядочение поземельных отношений, установление прав отдельных владельцев или их групп с отграничением одних владений от других и устранением чресполосного распределения участков. Однако, первые мероприятия, и в частности, так называемое, генеральное межевание земель, производившееся с конца XVIII столетия далеко не устранили чресполосности земель. Последовавшие же акты поземельного устройства крестьян, начиная с 1861 г., лишь усилили это отрицательное явление, присоединив к прежней еще новую чресполосность земель крестьянских с б. помещичьими. На почве намечившегося в начале XX столетия перерождения форм крестьянских земельных отношений по принципу частной мелкой земельной собственности были приняты правительством энергичные меры в направлении создания обособленных земледельческих и землевладельческих хозяйств. Они получили выражение в двух законах: Положении о землеустройстве 1911 г. и Законе об отграничении земель 1916 г., из которых последний не успел получить практического применения.

Таким образом для современных условий землепользования сохраняет свое значение, во-первых, чресполосность расположения участков отдельных землепользователей внутри границ отдельных земельных обществ, так

называемая *внутри-селенная чресполосность*. Во-вторых же, во многих местах сохранилось чрезвычайно неудобное распределение угодий земельных обществ в целом. Это последнее происходит в форме чресполосности землепользований смежных обществ, вклинивания земель одного общества в территорию другого, расположения надела общества в виде длинной и узкой полосы, создающей, так называемое, *дальноземелье* и т. п. В наибольшей степени страдают от внутри-селенной чресполосности Север и Северо-Запад; тогда как дальноземелье составляет отличительную черту Поволжья, Юго-Востока и Юга. То и другое имеет отрицательное влияние на сельское хозяйство. Так, обследование РКИ показало, что при чресполосности среднего типа землепользователь для обработки земли должен сделать в течение года около 2 тыс. верст. С другой стороны при расстоянии поля от усадьбы свыше 3-х верст перестает быть выгодным удобрение земли. Тоже обследование показало, что в центрально-черноземном районе 46% земли находится далее 3-х верст, а в Поволжье и Юго-Востоке—даже свыше 80%. (Киндеев—Вопросы землеустройства).

Происшедшее освоение земледельческим населением б. частновладельческих имений устранило неудобства границ и расположения участков, поскольку таковые имели место между наделными и частновладельческими землями. Однако, неумелое и технически несовершенное перераспределение земель, производившееся земледельческим населением до издания Земельного Кодекса, создало новые неудобства землепользования между отдельными земельными обществами. Чресполосность существую-

щая между отдельными объединениями землепользователей обычно называют *между-селенною чресполосностью*.

Таким образом Земельный Кодекс унаследовал от прежнего времени *две основных формы* землеустройства, направленных на устранение *между-селенной и внутри-селенной* чресполосности.

Однако, современное землеустройство основано на совершенно иных принципах, чем прежнее. Землеустройство прежнего времени исходило из *частного интереса*, из стремления отдельных хозяйств обособиться и порвать ту связь с общим владением землею, которая оказывалась для таких хозяйств в данное время стеснительною. Соответственно этому самый кругозор землеустроительных законов был ограничен целью обособления хозяйств. Если он поднимался в отдельных случаях выше, то и в общегосударственном масштабе он определялся как стремление дать техническое и юридическое воплощение для децентрализованного, частного хозяйства.

Совершенно иначе дело обстоит теперь. Государство есть единственный собственник земли. Оно же является организатором народного хозяйства в целом. Допущенные в известных пределах частные хозяйства выполняют лишь функции социального целого, возглавляемого и руководимого государственными капиталистическими организациями.

Так как земля является основой, на которой развивается всякая хозяйственная деятельность, то перед государством, как организатором хозяйства становится задача *правильного и целесообразного распределения всего земельного фонда согласно общим планам построения народного хозяйства*. Исходя не от частного,

а от общественного хозяйства, землеустройство получает плановый характер. Вместе с тем оно делается гораздо более значительным и разнообразным по своему содержанию. Землеустройство отдельных землепользователей не составляет единственного и *принципиально* самого важного вида землеустроительных действий, несмотря на свой массовый характер.

Земельный Кодекс в ст. 176 перечисляет отдельные виды производимых на основании его землеустроительных действий. Классифицируя эти виды мы устанавливаем прежде всего случаи землеустройства, в которых дело идет о землях не сельско-хозяйственного назначения. Из общего фонда земель, объявленных государственною собственностью, государство выделяет ряд площадей, предназначенных для не сельско-хозяйственного производства. Таковы земли обращаемые для городских поселений, для промышленных, транспортных, военных и иных целей.

В свое время, говоря о различных фондах государственных земель, мы указывали на то, что они выделяются по признаку своего специального назначения из общей территории, составляющей земельную собственность государства. Процесс этого выделения составляет особый вид землеустройства. Определяя состав, местоположение и границы выделяемых таким образом земельных площадей, органы НКЗ вместе с тем выводят эти земли из числа находящихся в его заведывании. К землеустроительным действиям такого рода относятся отводы земель городам, железным дорогам, горные отводы, отграничение лесных площадей и т. д.

Вторую группу землеустроительных действий состав-

ляет отграничение площадей специального назначения в области сельско-хозяйственного производства. Таковы выделение переселенческого фонда, лугового, фонда концессионных с.-х. земель и т. п. Эти фонды, будучи отграничены, не выходят из ведомственного управления НКЗ. Их назначение заключается в том, чтобы обслуживать специальные нужды, административирование которых входит в компетенцию НКЗ.

Приведенные две группы землеустроительных действий преследуют прежде всего организационные задачи. Конечно, здесь тоже имеется в виду создание площадей по своим размерам, местоположению и конфигурации удовлетворяющих требованиям рационального хозяйства. Однако, на первом плане стоит здесь другое. Землеустройство в техническом смысле направлено на рациональное реформирование *существующих уже* земельных площадей. Между тем здесь большое значение имеет *создание их вновь* или, во всяком случае, то или иное органическое их преобразование.

Такого рода деятельность *поземельного устройства* характерна в особенности для переходных эпох, когда складываются новые формы земельных отношений. Когда различные социальные группы, организации или учреждения уже вступили в обладание землей и подлежащим образом ее освоили, тогда *поземельно-устроительные* акты отходят на второй план. Остаются лишь единичные случаи такого отвода земли вновь, осуществляемые в порядке, так называемого, изъятия земель для государственных или общественных надобностей.

Землеустройство в тесном техническом смысле, в отличие от *поземельного устройства*, направлено на ус-

вершенствование *уже существующих* землепользований посредством изменения их местоположения и границ. Главное применение оно находит на землях трудового пользования.

Еще до издания Основного Закона о трудовом землепользовании, предшествовавшего Земельному Кодексу, земледельческое население успело освоить и приблизительно распределить между собою земли сельскохозяйственного назначения. Несмотря на неравномерность и несовершенство такого распределения, государственная власть отказалась от идеи перераспределения между трудовыми землепользователями предоставленных им земель.

В этом заключается отличие действующего землеустройства от предшествующего, получившего выражение в *Положении о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию от 14 февраля 1919 г.* и Инструкции к нему. Названные законодательные акты исходили из начала сплошного обязательного землеустройства с перераспределением земли между трудовым населением по потребительно-трудовым нормам. Такого рода полное перестроение трудового землепользования, приближавшееся по своему значению к новому поземельному устройству земледельческого населения далеко не было доведено до конца к моменту издания Земельного Кодекса. Последний же исходит из иных начал.

Учитывая трудности осуществления сплошного землеустройства и отрицательные последствия неустойчивости землепользования, дающие себя знать до момента проведения в жизнь землеустройства законодатель устано-

вил, обсуждавшиеся уже раньше (§ 3 п. 1) правила ст. ст. 141—143 Земельного Кодекса. Согласно этому со дня издания закона о трудовом землепользовании (от 22 мая 1922 г.) за волостями, селениями и другими с.-х. объединениями объявляется закрепленным в постоянное трудовое пользование все то количество земли, которое ныне находится в их фактическом трудовом пользовании и было законно предоставлено им постановлениями земельных органов или съездов советов из земель, предназначенных к распределению в трудовое пользование. С того же времени прекращается всякое поравнение земель между ними *в обязательном порядке* и землеустройство производится *лишь для создания населению наибольших удобств в землепользовании* путем устранения чресполосности, дальнотемелья и проч.

Таким образом в отношении трудового землепользования государство окончательно отказалось от поземельно-устроительных задач и перешло к системе чистого землеустройства.

Поставив перед собою задачу рационального устройства трудового землепользования государство имело перед собою широкий выбор различного рода землеустроительных мероприятий. Опыт предшествующего землеустроительного законодательства, а также пример иностранных законодательств давал образцы разного типа землеустройства. Наиболее решительной мерой, стремящейся к полному разрыву с теми хозяйственными связями, которые сложились исторически между отдельными мелкими земледельческими хозяйствами, является образование знакомых уже нам хуторов или отрубов. Однако, существуют и другие, смягченные виды землеустройства, которые не отрывают окончательно одно

хозяйство от другого. В пользу их применения говорит соображение о нежелательности слишком резкого потрясения уже сложившегося хозяйства, неизбежного при образовании хутора и отражающегося, как на самом землеустраиваемом землепользователе, так и на смежных и хозяйственно связанных с ним других землепользователях. С другой стороны учитывается то, что полное разобщение в угодиях не всегда и не при всех условиях является хозяйственно целесообразным. Иногда желательным может оказаться сохранение общего выгона, леса и т. п.

Соответственно этому намечается ряд последовательно смягчающихся форм обособления землепользований. С этой точки зрения можно различать групповое землеустройство от единоличного. Первое из них вообще не стремится к выделению отдельных хозяйств из системы коллективного обладания землей. Оно лишь видоизменяет общественное землепользование, главным образом, посредством раздробления слишком больших или неудобно расположенных территорий на более удобные и целесообразно распланированные участки.

Осуществляется это посредством образования выселков, создаваемых на краях общественного надела. Благодаря выселкам одно большое селение распадается на два и более мелких поселка. Сохраняя общность некоторых второстепенных угодий такие групповые поселения приближаются к своим пахотным угодиям, часто прилегающим непосредственно к усадебным землям их пользователей. Такие групповые поселения, соединяющие выгоды деревенской формы поселения с непосредственной близостью к полевым угодиям, как показывает опыт последних лет землеустройства, в наибольшей степени

тому, степени соответствуют хозяйственным и бытовым условиям центральных и черноземных губерний (в то время как запад и северо-запад обнаружил заметное тяготение к более индивидуализированным формам хозяйства—хуторам и отрубам).

Групповое землеустройство может не ограничиваться одним только отводом земли на вновь образованное поселение в целом, но сопровождаться проведением смягченных форм индивидуального землеустройства или даже отводом отрубов непосредственно прилегающих к малым поселкам («гнездам», «пятидворкам» — см. Киндеев—Вопросы землеустройства).

Смягчение формы индивидуального землеустройства выражаются в том, что существующее общее и чресполосное пользование подвергается более или менее существенным улучшениям. Сюда относится уменьшение числа участков, находящихся в пользовании отдельных дворов посредством соединения их в более широкие полосы, т. е., так называемый, *переход на широкие полосы*. В этом случае вместо нескольких полос, разбросанных в различных частях общественного надела, каждый двор получает одну широкую полосу, по возможности, правильной формы, обеспечивающую возможность более рациональной обработки земли. Но это не разрушает общего севооборота (трехполья, четырехполья и т. д.), так как широкие полосы отводятся в каждом из полей севооборота.

К этой же категории землеустроительных действий, соединяемой нормально с переходом на широкие полосы, относится регулирование севооборота и переход к улучшенным формам его. В связи с этим происходит новая

разбивка пахотных угодий общества по числу лет севооборота (т. е. вместо трех полей устанавливается четыре, пять и более согласно выработанному плану полевого хозяйства в данном земельном обществе). За этим следует отвод соответствующих земельных участков во вновь образованных полях.

Наконец, наиболее ослабленную форму землеустройства составляет простое урегулирование границ с частичными изменениями их направлений, обмежевание в натуре, проложение дорог и т. п. мероприятия, не соединяемые уже с перемещением отдельных участков. В этом случае, следовательно, прежняя чересполосность, как общее правило, сохраняется, но по возможности смягчаются ее отрицательные стороны. Такая форма землеустройства считается наиболее подходящей для районов интенсивного хозяйства со специальными культурами, не допускающими легкой замены одного участка другим (огородные культуры, садоводство, виноградарство и т. д.).

С точки зрения Советского земельного строительства все эти формы землеустройства, начиная с образования хуторов и кончая простым урегулированием границ, являются по существу своему равноценными. В какой степени они содействуют конечной цели обобществления с.-х. производства остается окончательно не установленным. Поэтому Советское земельное законодательство может быть действительно нейтральным в вопросе о выборе населением тех или других форм землепользования и землеустройства.

Более подробно нормирована, однако, лишь одна форма—выдел хуторских и отрубных участков. Остальные

же в Земельн. Код. лишь упоминаются в качестве возможных и дозволенных способов землеустройства.

Прежнее, дореволюционное право, было построено на принципе поощрения мелкой земельной собственности. Поэтому оно стремилось создать добавочный стимул к разрушению общинных форм в виде материальной заинтересованности в скорейшем выходе из общин. Это достигалось посредством выдела по наличному фактическому размеру землепользования. Земельный Кодекс, отказывая в такой привилегии выделяющимся на хутора или отруба. Размер выделяемого участка определяется не по фактическому пользованию, а по разверсточной единице установленной обществом перед выделом (ст. 137 Земельн. Код.). Таким образом выделяющийся ничего не выигрывает в количественном смысле, его выгода заключается в возможности организовать свое хозяйство на более рациональных основаниях, чем это делается в земельном обществе.

Хотя правила о выделах земли установлены одинаково для обществ с общинным и участково-чересполосным порядком землепользования (ст. 134 Земельн. Код.), однако, возможно утверждение, что указанное только что правило ст. 137 не относится к участковым обществам. Последние, как известно, не знают уравнительных (количественных) переделов и участки в них остаются в пользовании дворов в неизменном размере (ст. 96 Земельн. Код.). Поэтому возможен вывод, что участково-чересполосный пользователь имеет право на выдел участка в полном количестве десятин состоящей в его пользовании земли (Иваницкий - Земельный Кодекс РСФСР с объяснительным комментарием, стр. 67;

А. Гранина — Имущественный субстрат крестьянского двора, стр. 13).

Такой вывод был бы правильным, если бы при толковании ст. 137 Земельн. Код. мы оставались лишь в кругу представлений, связанных с только что упомянутыми статьями закона. Однако, необходимо учитывать в этом случае общее построение и тенденции Советского земельного строя.

Порядок участкового землепользования, на ряду с создаваемой крайней раздробленностью земельных участков (благодаря разделам дворов) в то же самое время способствует сосредоточению в немногих руках земельных пространств значительных по сравнению с общими размерами участкового землепользования. При отсутствии уравнилельно передельной функции общества многочисленный ранее двор, имевший в своем пользовании соответствующее количество полевых угодий, может в связи с отходом отдельных членов и выбытием их из состава двора по иным причинам, превратиться постепенно в единоличное хозяйство (или немногочисленную группу лиц) с сохранением в своем составе всех ранее бывших угодий. Такие дворы, будучи хорошо снабжены с.-х. инвентарем и пользуясь правилами о вспомогательном наемном труде, могут создать тип хозяйства далеко отклоняющегося от того, который является нормальным и допустимым с точки зрения системы Земельного Кодекса. Поскольку такой двор входит в состав общества он подпадает контрольным и распорядительным правомочиям принадлежащим обществу. Поскольку же он выйдет на хутор или отруб по правилам о выделении земли он, как мы знаем, вместе с тем выйдет и из земельно-обще-

ственной организации и превратится в фактически и юридически обособленное хозяйство.

Если Земельный Кодекс допускает образование в составе участковых обществ крупных крестьянских хозяйств, то из этого нельзя еще делать вывода, вопреки прямому постановлению ст. 137 Земельн. Код., о допустимости выдела такого хозяйства в полном составе его угодий из земельного общества. То обстоятельство, что в пределах РСФСР не проводилось таких мер, как «раскулачивание» деревни на Украине (см. постановление УЦИК от 22 сентября 1923 г.), не устраняет того, что при издании Земельного Кодекса 1922 г. учитывалась нежелательность сосредоточения земли в отдельных руках (см. заключительное слово представителя НКЗ при обсуждении Проекта Земельн. Код. на IV Сессии ВЦИК). Наличие ст. 137 об установлении разверсточной единицы для выдела в главе о выделах земли из общинных *участково-чресполосных* земель с ее ст. 134 нельзя, поэтому рассматривать, как случайность или как редакционный недосмотр. Это есть проявление определенной тенденции Земельного Кодекса (см. Рудин—Основные положения Земельного Кодекса РСФСР—сб. «Земельное Дело»). Отступающая от этого практика УССР своею мотивировкой лишь подтверждает правильность такого вывода (см. Сборник Чумало и Аменицкого стр. 372 и след. — Постановление Всеукр. Съезда Советов от 21 января 1924 г.).

Согласно имеющимся данным на 220 мил. дес. с.-х. земли, числящейся в РСФСР, подверглись новому землеустройству 60 мил. дес. Из них на 47 мил. дес. произошло *между-селенное* землеустройство (т. е. не устра-

няющее чересполосности и дальнотемелья для отдельных хозяйств), и на 13 мил. десятин—*внутри-селенное*, в значительной части сводящееся к разделу больших селений, без устранения внутренней чересполосности. Индивидуализированные формы (хутора) получили развитие преимущественно на западе и северо-западе (см. Киндеев—Вопросы землеустройства). Таким образом земельные отношения у нас далеки еще до преобразования на началах рационального хозяйства.

§ 11. Земельный и землеустроительный процесс.

Продолжающийся процесс преобразования или установления новых хозяйственных форм не может не отражаться на системе защиты прав на землю. Земельный процесс не укладывается в общие рамки существующей судебной организации.

Для правильного разрешения земельных споров недостаточно знания быта и юридических норм. Необходимо также осведомленность в целом ряде специальных вопросов, требующих особой подготовки и особого опыта. Причиной этого является то, что в земельных спорах сравнительно меньшее значение принадлежит спорам об *осуществлении или защите существующего* уже права на землю, разрешение каковых споров составляет главное содержание работы Народных Судов. Так называемые, иски об исполнении, т. е. иски покоящиеся на существующем уже правомочии в значительной степени связаны со всякого рода оборотными сделками. Такие сделки, создавая оборот имущества, являются одним из

главных источников имущественных споров. Между тем земельные участки не подлежат ни покупке, ни продаже или запродаже, ни завещанию или дарению, ни залогу. Отсутствие оборота в земельных отношениях оказывает несомненное влияние и на уменьшение относящихся сюда споров. Иски об исполнении в земельных отношениях сосредоточиваются, главным образом, на случаях неправильного внедоговорного пользования землею и на спорах по договорам аренды.

Наоборот, значительное развитие получают в земельных отношениях малозаметные и малозначущие в общем имущественном обороте споры иски, связанные с преобразованием имущественных прав, т. е. с изменением, установлением вновь или прекращением права на землю. Сюда относятся иски и споры по разделам трудовых сельскохозяйственных хозяйств или по распределению имущества дворов, жалобы по поводу общих или частных переделов и, наконец, споры, связанные с разнообразными видами и случаями землеустройства (вненадельного, междуселенного и внутриселенного).

Все эти преобразовательные иски направлены не на констатирование существующего уже определенного правомочия, факта его нарушения, с последующим восстановлением соответствия между фактами и правом, но на совершенно иное. В данном случае дело идет о том, чтобы взамен существующего фактического и юридического положения (между каковыми не предполагается никакого расхождения), установить новое положение и с этой целью прекратить существующее право или изменить его содержание. Так, например, в случае раздела двора данное лицо перестает быть членом семейно-имущественного союза, к

которому оно ранее принадлежало, и утрачивает вместе с тем право на землю и все оборудование хозяйства двора. Взамен же этого он получает индивидуальное право на часть имущества и земли, принадлежащие всему двору в целом. Последний вследствие этого утрачивает часть объектов своих имущественных прав. В случае выдела хуторского или отрубного участка с выходом из земельного выделяющийся утрачивает право пользования одними участками земли и получает зато в пользование другие с изменением самого правооснования (легального титула) владения землей, так как таковое осуществляется для него уже не в качестве члена данного земельного объединения, но вне принадлежности к земельно-общественной организации. Соответственным образом подвергаются преобразованию имущественные права земельного общества. Рассмотрение других случаев преобразовательных исков подтвердит, что их действие заключается в реорганизации имущественной структуры затронутых ими отношений.

Особенность земельных дел, направленных, главным образом, на преобразование земельных отношений является причиной близости их органам, в компетенции которых находится заведывание, организация и управление государственным земельным фондом. Земельные споры в настоящее время изъяты из ведения судебных органов и подчинены особым земельным комиссиям, выполняющим функции судебной власти.

Согласно Земельному Кодексу и изменениям, внесенным в него постановлением ВЦИК и СНК РСФСР, от 1 декабря 1924 г.; об ускорении и упорядочении рассмотрения судебных споров, земельно-судебная органи-

зация складывается из волостных, уездных и губернских земельных комиссий. Волостная комиссия состоит из трех членов: председателя—члена Волисполкома и двух членов Комиссии по выбору волостного съезда советов. Уездная и Губернская Комиссия состоит из председателя, назначаемого Исполкомом и двух членов, из которых один—заведывающий под'отделом землеустройства, а другой—народный судья.

Эта комиссия не представляет собою в настоящее время последовательно подчиненных одна другой инстанций, по которым проходит спорное дело, начиная от волостной земельной комиссии. По правилам 1 декабря 1924 г. волостная и уездная комиссии являются судами первой инстанции, каждая для своей категории дел. Волостная комиссия ведает спорами о правах на пользование землей отдельных лиц, дворов или земельных обществ. Тогда как уездной комиссии подведомственны: 1) все споры по землеустройству и утверждение землеустройства всех проектов, 2) все споры, связанные с пользованием государственными земельными имуществами и 3) споры по землепользованию, в которых, хотя бы одною стороною, являются государственные или общественные учреждения.

Началом, по которому определяется компетенция волостных и уездных комиссий является отчасти род исков. Ведению уездных комиссий подлежат все дела по землеустройству, в которых производство направлено на преобразование земельных отношений. Однако, это начало не выдержано до конца, так как и волостным комиссиям несомненно подсудны дела о преобразовании земельно-имущественных отношений; а именно: земельные

переделы и разделы трудовых хозяйств (дворов). Вторым основанием для классификации земельных дел является различие по лицу участников в процессе. Волостным комиссиям подсудны отдельные лица, дворы и земельные общества, тогда как уездным комиссиям подсудны дела, в которых участниками являются государственные и общественные учреждения и организации. Из сочетания этих двух начал (подсудности по роду дел и по лицам участников) слагается компетенция этих двух органов, как земельных судов первой инстанции.

Второю инстанцией и притом, только кассационной, является губернская земельная комиссия. Она служит одинаково второю инстанцией как для волостных, так и для уездных комиссий. Этим с одной стороны устанавливается непосредственное движение дела из волости в губернскую комиссию, а с другой стороны, упрощается действовавший ранее порядок, при котором, в отличие от системы общих судебных органов, существовал наряду с кассационной инстанцией (губернская комиссия) и апелляционная, рассматривая дело вторично по существу (уездная комиссия). Новый порядок создает весьма значительное упрощение в порядке прохождения земельных судебных дел.

Однако, для обеих категорий дел (волостных комиссий и уездных комиссий) существует помимо губернской кассационной инстанции (губернская земельная комиссия) еще центральный контрольный орган, осуществляющий высший контроль по спорным земельным делам. Эта функция осуществляется Особою Коллегией Высшего Контроля по земельным спорам при НКЗ в составе двух представителей НКЗ и одного представителя НКЮ.

В компетенцию Особой Коллегии входят инструктирование и ревизия деятельности всех земельных комиссий, а также пересмотр в порядке ревизионном решений губернских земельных комиссий (ст.ст. 220 и 220 Земельн. Код.). Особая Коллегия является, таким образом, тем объединяющим центром, который дает общее направление работе земельных органов в сфере разрешения спорных земельных дел.

Особую группу дел в землеустроительных комиссиях (начиная, как мы видели выше, с уездных) составляют дела землеустроительные. Землеустроительный процесс, как спорное правоотношение между затронутыми землеустройством сторонами, входит в компетенцию земельных комиссий. Но землеустройство, как система действий, направленных на обособление земельных участков в целях создания наиболее благоприятных условий хозяйственной деятельности, составляет явление более широкое и начинающееся вне пределов деятельности земельных комиссий.

Землеустройство проводится специальными административными органами в составе земельных управлений — подотделами землеустройства и особым органом в составе его — землеустроительным совещанием. В виде общего правила землеустройство начинается по инициативе заинтересованной стороны. Напр., по заявлению государственного органа (военного ведомства, коммунального отдела, государственного треста и т. д.) об отводе ему земельного участка для специальных целей (устройство аэродрома, изменение городской черты, отграничение территории промышленного заведения и т. д.), или по заявлению земельного общества об изменении порядка землепользования (переход на хутора или отруба), или же наконец, по заявлениям других учреждений, организаций и лиц,

управомоченных на землеустройство в тех или иных формах. Лишь в виде исключения закон (ст. 168 Зем. Код.) допускает производство землеустроительных действий по почину землеустроительных учреждений. Таковые исключения имеют место, во-первых, в случае образования или изменения состава земельных фондов специального назначения (напр., образование переселенческого или концессионного фонда), во-вторых, в случае необходимости немедленно устранить в том или ином районе недостатки землепользования особо вредные по их влиянию на хозяйство или обостряющие поземельные отношения (напр., в случаях особенно запутанных форм междуселенной чресполосности). Во всех прочих случаях, как говорит ст. 168, землеустроительные действия производятся лишь по ходатайствам о том заинтересованных сторон.

Начатое землеустроительное действие вовлекает в свой круг влияния и воздействия целый ряд других землепользователей. В особенности это имеет место тогда, когда дело идет об уничтожении чресполосности земель. Тогда втянутыми в процесс оказываются все те, землепользование которых состоит в чресполосности с устраиваемыми участками. Иногда число таких землепользований и пространство занимаемых ими участков может оказаться настолько значительным, что возникает необходимость предварительного установления *дачи разверстания*, т. е. установление границы, в которую входят землеустраиваемые участки (стр. 171 Земельн. Код.). Все попавшие в дачу разверстания оказываются вольными или невольными участниками происходящего землеустройства. Но такое же втягивание в землеустроительный процесс имеет место в отношении затрагиваемых землеустройством земле-

пользований и тогда, когда не имеет места образование дачи разверстания.

Эти обстоятельства в связи с тем, что по общему правилу сторона, возбудившая ходатайство о производстве землеустроительного дела, имеет право просить о прекращении его во всяком положении до момента утверждения проекта землеустройства и при условии оплаты действий, произведенных до момента прекращения дела (ст. 183 Зем. Код.), может возбудить представление об особом правомочии инициатора земле устройства. Раз он может начать процесс, принудить других принять в нем участие и поступиться своими участками в его интересе, а затем прекратить начатое дело по своему усмотрению, то возможен вывод, что заявляющий о производстве землеустройства наделен по закону особыми правомочиями по адресу тех, кого он принуждает вступать в процесс. При такой конструкции землеустройство получает характер юридического отношения между его участниками, которое переходит в стадию судебного разбирательства при недостижении добровольного соглашения о выполнении взаимных обязанностей между связанными данным правоотношением сторонами.

Такая конструкция при всей ее логической выдержанности не соответствует реальным явлениям жизни. В действительности землеустройство в действующем законодательстве есть форма государства воздействия на зависимые от него земельные отношения в целях создания наиболее целесообразных хозяйственных организаций. Если государство устанавливает в большинстве случаев, что начало землеустроительного процесса происходит по инициативе заинтересованного лица, то это есть лишь

прием, при помощи которого выясняется своевременность приступа к данному землеустроительному действию. Если оно обнаружит свою целесообразность и соответствие интересам пользователей затронутых землеустройством участков, то землеустройство будет продолжаться несмотря на отказ его инициатора. Поэтому упомянутая раньше ст. 183 добавляет, что дело должно продолжаться, несмотря на отказ стороны, возбудившей ходатайство о производстве землеустройства, если на продолжении дела будет настаивать кто-либо из прочих участников дела.

Раз начатое землеустроительное дело проходит затем определенные установленные законом ступени развития и завершения. Сюда относятся: 1) подготовка землеустроительного дела, составление землеустроительного проекта и предъявление его участникам землеустройства; 2) утверждение проекта землеустройства и приведение его к исполнению на месте с установлением пограничных межевых знаков и 3) составление и выдача сторонам землеустроительных документов.

Первая стадия землеустроительного процесса представляет собою весьма сложную и трудную операцию, которая может быть осуществлена лишь лицом обладающим специальной подготовкою. Таковыми являются особые землемеры-землеустроители. На них лежит обязанность предварительного установления всех фактических обстоятельств дела, выяснение пожеланий заинтересованных сторон и наилучших способов их удовлетворения. На основании собранных таким образом материалов он делает доклад особому административному органу — землеустроительному совещанию при уездном земельном управлении. Последнее, в зависимости от представленных данных, по-

становляет или о прекращении дела, или о дополнительной подготовке, или же о назначении дела к дальнейшему исполнению.

В последнем случае производится землемером-землеустроителем составление землеустроительного проекта. Для составления последнего помимо ряда земельно-технических (а также агрономических и мелиоративных) задач должны быть разрешены вопросы правовые и достигнуто соглашение по этому предмету с землепользователями, привлеченными к землеустройству. Поскольку при этом возникают спорные вопросы относящиеся непосредственно к самому землеустройству, таковые не останавливают составления проекта. Все такие споры и заявления (поскольку он и не признаны уважительными землеустроителем или не окончились примирением сторон), вносятся в проект и разрешаются при рассмотрении проекта уездной земельной комиссией в порядке рассмотрения земельных споров. Таковы, например, споры о качестве угодий, о способах их расценки, о местоположении отводимых участков и т. п. Но могут быть такие споры, которые делают сомнительными те основы, на каких должен быть построен землеустроительный проект. Напр., при переходе общества к новой форме землепользования смежное земельное общество оспаривает правильность указанных границ и доказывает, что предполагаемое переформирование надела устраиваемого общества захватывает участки из их землепользования; или, при проектировании отвода общества заявляет, что выходящий на хуторский участок домохозяин числит в составе своего двора лиц, не имеющих права на пользование землей в обществе и т. д. Во всех таких случаях необходимо прежде составления земле-

устроительного проекта выяснить действительные размеры прав на землепользования. Поэтому, составление проекта должно быть приостановлено впредь до разрешения возникшего спора в порядке земельного суда (если землеустроителю не удастся достигнуть соглашения сторон). Однако, в отдельных конкретных случаях возможно, что заявленные споры такого рода не устраняют возможности составления проекта. В таком случае землеустройство не приостанавливается (Разъяснение НКЗ от 12 окт. 1923 г. № 196384).

После устранения указанных только что препятствий и разногласий составляется проект землеустройства. Этот проект подлежит предъявлению участникам землеустройства. В том случае, если проект будет ими принят он направляется в землеустроительное совещание для представления на утверждение уездной земельной комиссии. После утверждения со стороны последней проект приводится в исполнение.

В том же случае, если против составленного проекта будут заявлены возражения, дело вступает в стадию судебно-земельного разбирательства, о каковом говорилось уже раньше. После окончательного разрешения этих споров земельными комиссиями проект утверждается уездной комиссией и приводится точно также в исполнение. Исполнение состоит в укреплении проектированных на месте границ постоянными межевыми знаками (поскольку таковые не были наложены ранее за отсутствием споров и жалоб сторон ст.ст. 186 и 189 Земельн. Код.). Затем окончательно утвержденный проект подлежит внесению в государственную запись землепользований (земельную регистрацию), после чего участникам землеустройства

выдаются документы, удостоверяющие их право на пользование землей на основании произведенного землеустройства, так называемые, — *земельные записи*. В земельной записи содержатся необходимые сведения о лице землепользователя, и о самом землепользовании (размер и местоположение участка, права пользования в общих угодиях и т. д.), а также выкопировка чертежа землепользования (Инструкция о форме, порядке составления и выдачи земельных записей от 2 мая 1923 г.).

§ 12. Земельная регистрация.

Произведенные землеустройства отдельных землепользований представляют собою разрозненные акты землеустроительных органов, которые нуждаются в приведении их в порядок, систематизации и поддержании в таком состоянии, чтобы всегда была обеспечена возможность получить сведения о фактическом и правовом положении данного землепользования. Этот результат достигается при помощи регистрации землепользований.

Земельная регистрация может преследовать различные цели. Так, например, в Московском государстве XVI и особенно XVII столетий велся точный учет и запись земельных участков в целях администрирования службы государству, которую несли владельцы и пользователи земельных участков. Каждый случай предоставления земли в пользование служилому человеку или переход из рук в руки совершался в особом порядке с разрешения органов правительственной власти и отмечался в книгах поместных и вотчинных владений. В результате многолетней практики создавался точный учет всех служилых

земель. Регулируя оборот земельных имуществ этот учет преследовал, главным образом, государственно-правовые цели и не совпадал с кадастром того времени — писцовыми книгами.

Земельная регистрация современных западно-европейских государств развилась, наоборот, на почве отпадения прежних феодальных и сословных ограничений права на землю и развития земельного оборота. Необходимость создать гарантии прочности приобретаемых путем оборотных сделок прав на землю вызвала создание особого порядка записей их. Начавшись с записи залоговых прав на землю такая регистрация получила затем дальнейшее развитие и превратилась в целую систему ипотечных или поземельных книг. Отдельно от таких поземельных книг проводится хозяйственное описание земель или поземельный кадастр. Назначение того и другого неодинаково: поземельные книги, содержащие в себе необходимые фактические данные о земельном участке, главное свое внимание сосредоточивают на фиксировании правового положения; между тем кадастр содержит в себе данные о хозяйственном состоянии земельного участка в целях налогового обложения и лишь попутно указывает его юридическое положение. Связь между теми и другими обычно не идет далее заимствования данных из поземельных книг для пополнения содержания кадастра и обратно.

Государственная запись землепользований (земельная регистрация), установленная Земельным Кодексом, имеет свое особое назначение, не имеющее ничего общего с приведенными выше примерами. Ей одинаково чуждо, как ограниченное землепользование типа Московского слу-

жилого землевладения, так и система свободно отчуждаемых земельных участков иностранных государств.

Поскольку Советское государство является хозяином всей земли и организатором народного хозяйства в целом, и сельско-хозяйственного производства в частности, ему необходимо иметь точные данные о правовом и хозяйственном положении всех землепользований. Земельная регистрация, как говорит закон в ст. 194 Зем. Кодекса, служит интересам общегосударственного управления землями, а также надобностям различных отраслей народного хозяйства. Обладая точными и по возможности исчерпывающими данными о составе государственных имуществ, распределении их между различными категориями землепользователей, о формах и способах их эксплуатации и, наконец, об их хозяйственном состоянии, как результате действующей в данный момент системы распределения государственной земли и способах ее использования, государство получает необходимый материал для построения и планирования своей хозяйственной работы в области сельского хозяйства.

Государственное плановое хозяйство создает таким образом, свой особый тип государственной записи землепользований.

В связи с этим для Советской земельной регистрации не имеет значения проводимое на Западе различие между системой поземельных книг и земельным кадастром. Упомянутая только что ст. 194 указывает, что запись землепользований служит также для надобностей других отраслей народного хозяйства. Под этой широкой формулой следует понимать и интересы финансового хозяйства государства. Государственная запись землепользования

должна выполнять функции кадастра, поскольку в таковом заинтересовано финансовое ведомство. Поэтому в регистрации обозначаются не только местоположение, размер и название участка и его пользователя, но также состав угодий (пашня, луг, сад, конопляник, огород, неудобная земля), важнейшие постройки и сооружения (дренаж, колодцы, плотины, разработка ископаемых), переход к улучшенным формам хозяйства и другие сведения о хозяйственном состоянии землепользования. Существующие правила и в частности инструкция по производству государственной записи землепользований, от 27 июля 1923 г., не вводят еще в регистрацию все те элементы, которые необходимы для развитого кадастра. Однако, они предусматривают возможность включения в записи землепользований других сведений на основании последующих распоряжений. Такими последующими распоряжениями должны быть правила кадастрового описания.

Столь важная для иностранных государств функция создания устойчивости частных прав на землю, повлекшая даже выработку специальной системы поземельных книг, формально оторванных от кадастра, является совершенно второстепенною для Советской системы. Правда, ст. 194 Земельн. Кодекса говорит о том, что земельная регистрация имеет задачей также ограждение интересов и прав отдельных землепользователей. Однако, здесь дело идет, конечно, не об оборотных правах на землю. Земельная площадь в настоящее время распределена между учреждениями, организациями и отдельными лицами в силу актов, исходящих от органов земельной власти и надлежащим образом зафиксированных. В дальнейшем передвижение земельных участков

происходит точно также на основании таких же официальных и официально засвидетельствованных актов. Таким образом теперь нет уже такой настоятельной надобности в земельной записи для создания устойчивости и определенности прав на землю.

Земельная регистрация при таких условиях имеет значение, главным образом, как средство упорядочения имеющихся официальных данных, приведения их в систематический порядок и постоянного пополнения текущими данными. Получаемый таким образом материал должен служить целям государственного управления земельным фондом, в том числе и целям обложения.

Следует, однако, заметить, что полное свое значение в указанном направлении государственная запись землепользований получит только в том случае, если регистрация получит сплошной и обязательный характер. Между тем в настоящее время регистрация производится автоматически лишь в связи с осуществляемым землеустройством (ст. 203 Земельн. Код.). Регистрация землепользований, не требующих землеустройства, (ст. 143 Зем. Код.) производится по заявлениям отдельных землепользователей за особую плату (ст.ст. 204 и 205 Зем. Код., ст. 5 Инструкции по производству государственной записи землепользований). При отсутствии непосредственного практического интереса землепользователей в оформлении своих прав на землю такие правила повлекут за собою неполноту и случайность данных земельной регистрации.

Сама земельная регистрация распадается на основную, состоящую в первоначальном заполнении особых

карт и реестров, и текущую, имеющую целью своевременное занесение в акты регистрации тех изменений в правовом, хозяйственном и природном состоянии земельных участков, которые происходят с течением времени (ст. 195 Земельн. Код.). Земельная регистрация ведется по каждой волости отдельно, причем составляются следующие акты: 1) общая волостная карта землепользования; 2) карты отдельных селений; 3) общий волостной реестр землепользователей; 4) реестры усадебных участков всех селений волости; 5) реестр земельных обществ волости.

Земельная регистрация находится еще в стадии возникновения и оформления. Каково окажется ее практическое значение—покажет будущее.

III. Организация специальных земельных фондов.

В условиях хозяйственной жизни РСФСР фонд сельско - хозяйственных земель имеет первенствующее значение. Все остальные категории земельных имуществ оттесняются на второе место и в соотношении с сельско-хозяйственными землями получают значение специальных фондов. Поэтому, обыкновенно, в жизни и даже в законодательстве земельный строй и земельное право отождествляются с организацией сельско-хозяйственных земель.

При обсуждении проекта Земельного Кодекса РСФСР указывалось на то, что этот проект отрывочен и не полон, так как в нем отсутствует целый ряд важных отделов: без урегулирования оставлены леса, недра, воды; весь Кодекс носит специфический характер, слишком отражает крестьянское настроение. В ответ на эти замечания, представитель НКЗ ответил, что Кодекс регулирует землепользование, а не недра и прочее «потому, что мы вели работу не в интересах писания законов, а следуя за потребностями жизни; жизнь же заставляет в первую очередь начинать с вопроса о ре-

гулировании землепользования, потому что, если землепользование не урегулировано, если беспорядок земельный остается, конечно, ни о каком подъеме говорить нельзя» (IV Сессия ВЦИК IX Съезда протокол № 3).

Приведенные слова правильно подчеркивают то, что в условиях хозяйственной жизни РСФСР развитие прочих отраслей хозяйства является производным от сельского хозяйства. Понятно, поэтому, если организация специальных земельных фондов не учитывается наравне с нормами, регулирующими сельско-хозяйственное землепользование.

Следуя системе действующего законодательства возможно было бы даже ограничивать описание земельного строя РСФСР данными, относящимися лишь до земель сельско-хозяйственных. Это было бы тем более обосновано, что регулирование отдельных фондов имеет более специальный характер и является всецело зависящим от тех технических приемов промысловой эксплуатации, которые господствуют в данной отрасли хозяйства (лесном хозяйстве, горном деле, промышленности).

Поскольку, однако, в данном случае преследуется цель дать общий очерк земельного строя и земельных отношений РСФСР все же, необходимо коснуться основных начал организации важнейших специальных фондов. Но при этом останутся незатронутыми специфические особенности каждого из них, находящиеся в тесной зависимости от организации хозяйства на отдельных специальных фондах.

Описывая земельный строй РСФСР, в части касающейся земель сельско-хозяйственного назначения, мы видели, что на них решительное преобладание имеет

мелкое земледельческое хозяйство. В подавляющей массе своей (свыше 96⁰/₀) земли сельско-хозяйственного назначения находятся в так называемом, трудовом пользовании, образующем в своей массе свыше 20 мил. отдельных хозяйственных единиц. При таких условиях плановое начало, положенное в основу системы современной организации государственного хозяйства, терпит значительный ущерб. Государство при всем желании взять инициативу в свои руки, явиться организатором хозяйства, вынуждено ограничиваться лишь общими контрольными функциями и мерами косвенного воздействия на развитие сельского хозяйства и земельных отношений в желательном для него направлении. Поддержка с.-х. кооперации, направление экономической помощи в самых разнообразных ее проявлениях, и в частности снабжение семенами, с.-х. орудиями, племенным скотом и проч., характер мелиоративных работ и землеустройства и т. д. составляют те средства, путем которых главным образом НКЗ проводит свой план сельского хозяйства.

Законом открыты и другие возможности планового воздействия. Как правильно сказал представитель НКЗ при обсуждении проекта Земельного Кодекса «мы Кодекс составляли в целях регулирования и крестьянского, и государственного хозяйства». «Впоследствии мы, конечно, дойдем до того, что будем регулировать сельское хозяйство», сказал затем тот же докладчик проекта. Однако, следует все же признать, что в настоящее время объективные условия заставляют органы НКЗ держать свой план хозяйства, главным образом, в потенциальном состоянии.

Иные данные представляют собою другие, не сельско-

хозяйственные земельные фонды. Они в виде общего правила продолжают оставаться в непосредственном хозяйственном заведывании государства и его непосредственной эксплуатации. В то время как сельское хозяйство превратилось в мелкий трудовой промысел, в остальных отраслях земельного хозяйства утвердились начала государственного капиталистического производства.

Поэтому вся структура организации этих земельных фондов, и в особенности лесного и горного, представляется существенно отличной от организации земель сельско-хозяйственного назначения. Как мы видели для последних характерно то, что закон поневоле главное свое внимание обращает на урегулирование междукрестьянских отношений. На первом плане оказывается не столько организация земельного фонда и способов его хозяйственной эксплуатации, сколько земельное устройство и определение взаимоотношений отдельных землепользователей и различных их организаций.

Наоборот, благодаря тому, что прочие земельные фонды не раздробились между отдельными мелкими пользователями, правила, касающиеся их организации имеют другой характер и другое содержание. Они заключают в себе постановления о порядке управления этими земельными фондами и о способах их хозяйственного использования со стороны государства. В этой отрасли преобладает система централизованного хозяйства и система юридических норм его определяющих.

Согласно Лесному Кодексу все леса, имеющие промышленное значение, находятся в непосредственном заведывании и управлении специальных органов лесного хозяйства (Управление Лесов НКЗ). Последнее ведет

правильное лесное хозяйство на пространстве миллионов десятин, составляющих лесные площади и эксплуатирует их на основании утвержденных планов, устанавливающих оборот рубки леса и его возобновления.

Еще более централизованный характер имеет управление горными богатствами республики. Они находятся в заведывании ВСНХ СССР, в котором сосредоточивается общее руководство горным хозяйством и организация его эксплуатации на плановых началах.

Более ослаблено плановое начало в городском земельном хозяйстве. В связи с принципом муниципализации городского хозяйства и отводом городских земель в заведывание соответствующих местных органов не приходится говорить об общегосударственном фонде земель и общегосударственном плане их эксплуатации. Но поскольку дело идет о противопоставлении общественного хозяйства частному и здесь мы наблюдаем решительное преобладание плановых (хотя и местных) начал над принципом организации обособленных хозяйств.

В дальнейшем мы имеем в виду дать общую характеристику организации этих категорий земельных фондов, не задаваясь целями детального изучения их структуры и способов хозяйственной эксплуатации. Незатронутыми мы оставим такие специальные земельные фонды, как промышленный, транспортный и т. д.

§ 1. Лесной Кодекс.

1. *Понятие лесного фонда.* Лесное хозяйство охватывает земельные площади, покрытые лесными пространствами или *предназначенные* для выращивания

леса. Все леса и земельные площади, предназначенные для выращивания древесины и для нужд лесного хозяйства, составляют, как говорит ст. 1 Лесного Кодекса, собственность рабоче-крестьянского государства и образуют *единый государственный лесной фонд*.

Однако, понятие лесного фонда, в настоящем состоянии его, является до известной степени условным. С одной стороны в него входят пространства еще *не покрытые лесом*, а лишь предназначенные для лесных насаждений. А с другой стороны, *поросшие лесом земли* могут быть *исключены из лесного фонда* и перечислены в земельный фонд. Это происходит потому, что лесной фонд есть понятие хозяйственное. Оно строится не на одном только факте произрастания леса в границах данного района или данного участка, но на соображениях об особых приемах лесного хозяйства. Эксплуатация леса путем его вырубki и составление плана вырубki, обеспечивающего естественное лесовозобновление является одним из существенных элементов в лесном хозяйстве. Но этот элемент является не единственным и не самым главным, так как понятие лесного хозяйства шире различных приемов эксплуатации естественных богатств земли в виде лесных порослей.

Лес является не только доходною статьею, эксплуатируемую притом же без приложения к нему особенного производственного труда. Он имеет чрезвычайное значение для природных условий страны, так как влияет на климат, орошение, почвенные условия и т. д. Кроме того, лесные площади могут иметь значение научное, художественное, лечебное и проч. Лесное хозяйство, не как частно-предпринимательская и коммерческая деятель-

ность, а как отрасль государственного хозяйства учитывает все эти разнообразные функции леса и стремится к тому, чтобы дать им надлежащее развитие и направление.

Поэтому вполне возможно, что в составе государственного лесного фонда могут оказаться сыпучие пески, бесплодные овраги и т. д. Они составляют земли, *предназначенные* для выращивания леса, и по достижении этого, из бесполезных и даже вредных пространств начнут выполнять свою полезную хозяйственную функцию.

Но с другой стороны далеко не все то, что поросло лесом, составляет полезную в хозяйственном смысле площадь. В известных условиях представляется более целесообразным дать земельному участку, занятому лесом, другое производственное назначение. Предшествующее Лесному Кодексу законодательство Советской власти страдало в этом отношении излишнею теоретичностью и обобщенностью. Установление в качестве общего принципа того, что в состав лесов РСФСР входят земельные площади, предназначенные для выращивания строительной и поделочной древесины (ст. 5 Декрета о лесах 27—14 мая 1918 г.), повлекло за собою то, что в порядке проведения декрета на местах оказались включенными в лесной фонд все земельные площади, на которых произрастала древесина, даже кустарниковая растительность, независимо от ее качества и времени возникновения (см. Инструкцию НКЗ от 1 февраля 1924 г. по выделению из лесного фонда земель нелесного пользования).

Действующий Лесной Кодекс и только что упомяну-

тая Инструкция допускают исключение из лесного фонда целого ряда участков, поросших лесом. Сюда относятся все заросли, находящиеся в различных частях полевых угодий трудовых землепользователей (на пашнях, сенокосах, пустошах и т. п.). Затем — лесные участки, ранее приобретенные крестьянами для разработки под пашню, поскольку они по своему характеру не подлежат зачислению в разряд лесов местного значения. Наконец, исключаются из лесного фонда лесные площади, которые вклиниваются в земли трудового пользования и создают неудобства для ведения сельского хозяйства (в том, однако, случае, если по своему характеру или размерам они непригодны для ведения лесного хозяйства).

Перечисленные случаи исключения лесных площадей из лесного фонда предусматриваются законом, так сказать, однократно, при производстве отграничения лесного фонда от земель иного назначения. Когда таковое будет произведено, то не будет уже основания для применения соответствующих постановлений закона (ст. ст. 3 и 4 Лесного Кодекса). Но кроме того закон допускает возможность текущего перехода лесных земель в фонд земель иного назначения. Лесной Кодекс разрешает расчистку лесов, для государственных надобностей (проведения железных дорог, устройства полигонов и т. п.), для расширения площади сельско-хозяйственных угодий, когда это неминуемо вызывается потребностями улучшения сельского хозяйства и, наконец, в целях колонизационных (ст. 59 Лесн. Код.).

Все приведенные правила об обращении лесных площадей в угодия иного назначения не распространяются, однако, на, так называемые, *защитные леса*. Защитными

признаются леса, которые не являются эксплуатационными по своему прямому назначению, на них может быть даже совершенно устранена вырубка для хозяйственных целей. Они выполняют более широкие функции по охране природных условий или служению научным или другим целям. Лесной Кодекс в ст. 41 дает перечень защитных лесов (причисляя к таковым и кустарники). Сюда относятся насаждения: а) сдерживающие сыпучие пески или препятствующие их распространению; б) предохраняющие от понижения уровня воды в истоках и устьях рек и речек; в) охраняющие берега рек и водных источников от обрывов, размывов и т. д.; г) удерживающие оползни земли, обрывы скал и т. п.; д) имеющие значение снего-сборных и снего-защитных полос; е) имеющие гигиеническое и эстетическое значение и ж) подлежащие по каким-либо научным основаниям сохранению в их естественном состоянии (памятники природы).

Поскольку лесное насаждение выполняет одну из перечисленных выше функций, оно не подлежит исключению из лесного фонда и обращению в другой вид угодий.

Таким образом, государственный лесной фонд с одной стороны содержит в себе земли, лишь предназначенные для выращивания древесины, а с другой стороны — не включает в свои границы некоторые площади покрытые лесом.

В означенных пределах вся площадь лесов рассматривается законом, как *единый государственный лесной фонд*. Он состоит в заведывании особого органа — Народного Комиссариата Земледелия, осуществляющего эту

деятельность через особое Управление Лесами. Это заведывание, по Положению о НКЗ РСФСР, выражается главным образом в управлении лесным фондом в целом и в хозяйственной эксплуатации его. Однако, единство лесного фонда проводится до конца лишь в отношении управления им. Хозяйственная же эксплуатация со стороны НКЗ, как органа государства, не осуществляется, поскольку дело идет о лесах местного значения.

2. Леса местного значения. В правилах о лесах местного и общегосударственного значения проявляется некоторое конструктивное сходство между Земельным и Лесным Кодексами. В структуре Лесного Кодекса леса местного значения представляют собою тоже самое, что для Земельного Кодекса — земли трудового пользования, тогда как леса общегосударственного значения соответствуют государственным земельным имуществам. Первые находятся лишь в заведывании и общем управлении НКЗ, так как непосредственное хозяйственное использование предоставлено трудовым землепользователям. В хозяйственной же эксплуатации НКЗ состоят лишь леса общегосударственного значения.

Однако, в этом конструктивном сходстве обнаруживается все то различие хозяйственных условий, которые присущи обоим категориям земель (сельско-хозяйственных и лесных). Подавляющая масса земель сельскохозяйственного значения находится в трудовом пользовании, тогда как в отношении лесов обнаруживается обратное. Несмотря на незакончившееся еще разграничение лесов местных и общегосударственных и отсутствие точных цифровых данных, достоверно известно, что местные леса составляют сравнительно лишь незна-

чительную часть всего лесного фонда. Вместе с тем способы эксплуатации лесов не таковы, чтобы создавать тесную хозяйственную связь отдельного землепользования с лесным участком, затрудняющую плановое воздействие со стороны государственной власти.

Поэтому хотя и возможно назвать леса местного значения лесами трудового пользования, однако, в смысле своего хозяйственного значения и обособленности правового положения они далеко не достигают трудовых земель сельско-хозяйственного назначения. Соотношение государственного планирующего хозяйства и индивидуалистически настроенного трудового пользования здесь склоняется в сторону решительного преобладания первого. Плановое государственное начало в лесном хозяйстве сказывается значительно сильнее, чем в земельном сельско-хозяйственном.

К лесам *местного* значения относятся лесные участки, расположенные вне крупных лесных массивов, составлявшие ранее крестьянские, общественные и переселенческие наделы, или находившиеся в подворном крестьянском пользовании, а также все прочие леса, принадлежавшие прежде крестьянским обществам и товариществам, поскольку они не имеют общегосударственного значения. В частности особые ограничения установлены для перечисления в местный фонд лесных участков, имеющих *защитное* значение (ст. 5, прим. 2 Лесн. Код. и § 7 Инструкции 1 февраля 1924 г. по выделению из лесного фонда земель нелесного пользования и лесов местного значения).

В виду того, что предшествовавшее Лесному Кодексу законодательство фактически включило в государственный

лесной фонд все лесные площади, установленное Лесным Кодексом, различие между лесами местного и общегосударственного значения подлежит еще окончательному оформлению и проведению в жизнь на основании правил, установленных упомянутой только что Инструкцией от 1 февраля 1924 г.

Кроме того, закон допускает возможность дополнительного отвода в трудовое пользование лесных участков из состава лесов государственного значения. Такой отвод может иметь место в лесах северных губерний Европейской части РСФСР с лесною площадью превышающей 50% общего их пространства. В до-революционное время эти губернии представляли собою районы почти исключительно казенного лесного хозяйства. Местное крестьянское население, проживая среди огромных лесных пространств, лишено было, однако, собственных лесных наделов и должно было пользоваться лесными материалами по договорам с казною. Лесной Кодекс устраняет эту ненормальность, угрожающую к тому же постоянными хищениями леса, посредством предоставления местному трудовому населению лесных наделов из расчета не более 2-х десятин на душу (ст. 5 прим. 1 Лесного Кодекса).

Леса местного значения считаются переданными в *бессрочное пользование* трудовых землепользователей в лице земельных обществ, а также отдельных трудовых хозяйств, поскольку таковые не входят в состав земельных обществ. Переходя в трудовое пользование, лесные участки образуют особый вид угодий в составе полевых угодий трудовых землепользователей. Являясь одним из элементов полевого хозяйства, лесные участки разделяют

общее правовое положение, установленное для земель трудового пользования землей. Поэтому право на лесные участки является точно также правом *бессрочным, безвозмездным, дающим владельческую защиту и право на произрастания и сооружения, связанные с лесным участком.*

Однако, отмеченное выше усиление планового начала в лесном хозяйстве сказывается и в содержании предоставляемых правомочий на лесные участки. Лес местного значения отводится *не для промышленных целей, но для доставления земледельческому населению вспомогательного материала в их хозяйстве.* Производство хлеба и других злаков является производством для сбыта на рынок. Реорганизация земельных отношений, переход к «новой экономической политике» окончательно выразившиеся в Земельном Кодексе имели своим назначением усилить именно эту сторону в организации крестьянского хозяйства. Совершенно иное значение имеет предоставление лесного надела. Последний не предназначен для эксплуатации в целях сбыта лесоматериалов. Он имеет лишь служебное значение в крестьянском хозяйстве. Поэтому, хотя лесные произрастания и принадлежат трудовым пользователям, но не для сбыта на рынке. Это общее начало не получило, впрочем, прямого выражения по отношению ко всем вообще лесам местного значения. Лесные наделы, поступающие в пользование земельных обществ настолько незначительны по своим размерам и по качеству своей древесины, что едва лишь могут обеспечивать текущие нужды трудового земледельческого населения. Поэтому излишни какие-либо оговорки закона в этом отношении.

Другое значение имеют упоминавшиеся раньше отводы лесных участков в северных губерниях. Получая сразу значительные участки леса, трудовые землепользователи могли бы подвергнуть их массовой вырубке в целях извлечения выгоды путем сбыта на рынок. Предусматривая такую возможность, закон постановляет, что эти участки предназначаются исключительно для удовлетворения потребностей самих трудовых землепользователей (прим. 1 к ст. 5 Лесн. Код.).

Вместе с тем не воспроизводится в Лесном Кодексе того правила, что трудовые землепользователи могут вести хозяйственное пользование предоставленных им участков *способом, избранным ими по своему усмотрению* с указанными в законе ограничениями (ст. 24 Зем. Код.). В Лесном Кодексе плановое начало получает более выпуклое выражение. Закон здесь не ограничивается мерами косвенного воздействия и прямого запрета лишь отдельных вредных в хозяйственном отношении действий. Лесное хозяйство на лесных площадях осуществляется *согласно планам, утвержденными органами НКЗ*. Их отличие от плана общегосударственного лесного хозяйства заключается в том, что они устанавливают упрощенный порядок пользования лесами. На лесные органы возлагается наблюдение за выполнением планов и отступление от них карается по ст. 99 Уголовного Кодекса, предусматривающей, как специальное правонарушение, — ведение лесного хозяйства с нарушением установленного плана (ст. 7—10 Лесного Кодекса и § 18 Инструкции 1 февраля 1924 г.).

3. *Леса общегосударственного значения.* Лесные пространства, остающиеся после выделения лесов мест-

ного значения, составляют леса общегосударственного значения, ведение хозяйства на котором осуществляется, как говорит закон (ст. 15 Лесн. Код.), органами НКЗ.

Однако, непосредственное хозяйство ведется органами НКЗ не на всей площади земель государственного значения. Закон устанавливает дальнейшую классификацию на леса *собственно государственные* и леса *особого назначения*. Эта классификация не отличается точностью и последовательностью. Леса особого назначения характеризуются тем, что они предназначены для служения *специальным хозяйственным* целям, не эксплуатируются лесным ведомством посредством ежегодной вырубки по договорам с лесопользователями и не состоят в непосредственном хозяйственном заведывании органов НКЗ. Другими словами: *леса особого назначения* аналогичны *землям специального назначения*, предусмотренным в ст. 154 и 155 Земельн. Кодекса. Однако, перечень лесов особого назначения показывает невыдержанность этого принципа. Он вполне подходит к учебно-опытным лесным дачам и лесам—памятникам природы, горнозаводским лесам, городским и предоставленным в длительную эксплуатацию государственных транспортных и промышленных предприятий (ст. 38 и след. Лесн. Код.). Но он неприменим к лесам защитным и концессионным.

Первую группу перечисленных только что лесов особого назначения составляют лесные пространства, выделенные из общего состава государственных лесов и переданные в управление и хозяйственное заведывание соответствующих ведомств (ВСНХ, НКПС и т. д.). Они составляют особый фонд, предназначенный для достижения

специальных хозяйственных целей и находящийся в ведомственном управлении особого хозяйственного органа. Поскольку отпадает особое назначение, для которого образован фонд (напр., закрывается то лесо-техническое учебное заведение, для надобностей которого выделена данная лесная площадь, или изменяется способ снабжения двигательной, тепловой или иной энергией предприятия, которому был выделен лесной фонд и т. п.), постольку лесная площадь возвращается в состав общего лесного фонда и подчиняется впредь нормам, установленным для этого последнего.

В ином положении находятся леса защитные и концессионные. Защитные леса не выходят из заведывания и управления органов НКЗ (если не считать незначительных защитных порослей, оставляемых при наличии особых условий, в составе лесов местного значения). Их выделение в специальную группу не основывается также на особенных приемах их хозяйственной эксплуатации, таковая, как уже отмечалось раньше, вообще может совершенно отсутствовать. Хозяйственное значение защитных лесов является более широким, оно выходит за пределы непосредственной хозяйственной эксплуатации и служит народно-хозяйственным целям. Поэтому при всей обоснованности факта выделения особых площадей защитных лесов, таковые все же не могут подходить под рубрику тех специальных лесных фондов, о которых говорилось раньше.

Точно также не подходят сюда концессионные леса. Сдача лесов в концессию есть способ хозяйственной эксплуатации леса в целях извлечения казною денежного дохода. Достигается это, однако, не посредством

обычного заключения лесорубочных договоров, но через установление длительного права на разработку лесной площади со стороны частного предпринимателя на основании специально выработанного и утвержденного в особом порядке договора. Дозволяя на основании такого договора производить длительную вырубку предназначенной для этого лесной площади, устанавливая лесную концессию, государство применяет таким образом лишь один из способов извлечения лесного дохода. По своему хозяйственному значению, концессионные леса не имеют ничего общего с другими лесами специального назначения. Надлежащее место для правил о концессионных лесах находится среди правил об организации лесного хозяйства и способов эксплуатации государственных лесов (ст. 16 и след. Лесного Кодекса). То обстоятельство, что леса, отдаваемые в концессионную разработку, выделяются в особую площадь—обстоятельство, вызываемое особыми хозяйственными, техническими и иными соображениями,—все же не вполне достаточно для включения их в специальную хозяйственную и правовую форму лесов особого назначения.

Главную массу лесов составляют, так называемые, леса *собственно государственные*. Эти леса, как уже указывалось, находятся в непосредственном заведывании и управлении лесных органов НКЗ и составляют доходную статью государственного хозяйства. На этой территории, занимающей пространство в сотни миллионов десятин леса, имеется полный простор для применения начал государственного капитализма, как централизованного хозяйства, допускающего частичное применение частной предприимчивости в рамках планового хозяйства.

Действующий закон предписывает организацию лесного хозяйства, построенную на принципе правильного ведения его согласно планам хозяйства, устанавливающего оборот рубки или хозяйства, размер и порядок всех лесных пользований, а равно основания работ по лесовозобновлению, лесоразведению и уходу за лесом (ст. 16 Лесн. Код.). Этот всеобъемлющий план хозяйства имеет централизованный характер. Он вырабатывается в НКЗ в качестве общегосударственного плана хозяйства и затем проводится на местах через местные лесные органы.

Однако, непосредственного хозяйства, в смысле собственного производства, в широких размерах государство непосредственно через НКЗ не ведет. НКЗ есть главным образом планирующий и управляющий орган, но не эксплуатационный. Он устанавливает оборот рубки леса, заведывает работами по лесовозобновлению, лесоразведению и уходу за лесом, несет на себе охрану лесов от хищений и хищнической эксплуатации, но в виде общего правила не эксплуатирует лесов сам непосредственно.

Правда, местные лесные органы имеют в своем составе особые лесозаготовительные аппараты, на которые возлагается производство «хозяйственных» лесоразработок. Такие Лесозаготовительные Подъотделы Губернских Лесных Отделов организованы в качестве особых производственных единиц, действующих на основании коммерческого расчета. В качестве таковых они находятся в договорных отношениях со своим Отделом и оплачивают поименную плату на общих основаниях. Лесозаготовительные Подъотделы считаются особыми юридическими

лицами и отвечают по своим обязательствам только в пределах находящегося в их распоряжении имущества (Инструкция НКЗ о хозяйственных лесоразработках от 4 марта 1923 г.).

В виду такой конструкции Лесозаготовительные Подъотделы можно было бы называть лесозаготовительными трестами НКЗ. Однако, закон не предусматривает такой формы хозяйственной организации ни в Лесном Кодексе, ни в отдельных узаконениях. Эти лесозаготовительные организации представляют собою, так называемые, *ведомственные* хозяйственные единицы, действующие на основании коммерческого расчета. Возникая в порядке ведомственного распоряжения, без определенного и точно установленного круга правомочий, такого рода организации представляют собою смесь административного органа и коммерческого аппарата. Организационная неопределенность в данном случае, т. е. в применении к Лесозаготовительным Подъотделам подчеркивается тем, что в задачу их не входит эксплуатация лесных площадей исключительно в целях коммерческого оборота. Согласно упомянутой выше Инструкции производство лесоразработок покоится на двух основных принципах: 1) необходимости поддерживать установленный план рубки и 2) необходимости использовать лесной аппарат в зимнее время, когда замирают лесоустроительные и лесокультурные работы. Соответственно этому рубка леса производится описанным выше хозяйственным способом не только в общем порядке с остальными заготовителями, но также в порядке прореживания леса, уборки «горельников», на остатках лесосек и т. п. При такой постановке дела лесозаготовительные аппараты не могут быть

группными организациями, имеющими соответствующее этому значение в коммерческом обороте.

Нормальным способом эксплуатации леса и получения лесного дохода является заключение лесорубочных договоров с различными организациями и с отдельными лицами. Закон устанавливает для НКЗ, как органа торгующего лесом на корню, определенные правила продажи лесоматериалов. Они содержат в себе, с одной стороны, установление порядка совершения соответствующих договоров: с торгов или без таковых в зависимости от категорий потребителей, а с другой стороны, отпускные цены леса на корню (попённую плату), которая устанавливается по особым таксам, с повышением или понижением, точно также в зависимости от различных категорий потребителей. Самые основные таксы до настоящего времени определяются по нормам установленным еще в довоенное время (таксы 1914 г.) с поправочными коэффициентами сообразно изменившейся хозяйственной конъюнктуре. В виду того, что эти таксы, даже с поправочным коэффициентом, не выражают действительной корневой цены леса в настоящее время вырабатываются новые таксы (постановление СТО от 23 декабря 1924 г.). Правила о порядке отпуска леса различным категориям лесопотребителей, о способах установления попённой платы, порядка исполнения лесорубочных договоров, взыскания попённой платы в доход казны, контроля за ее поступлением и т. д. составляют в настоящее время главное содержание нормативной и регулирующей деятельности подлежащих органов государственной власти и в особенности НКЗ и НКФ (одного, как органа заведывающего отпуском леса, а другого, как представителя интересов

казны, в которую долженствует поступать в доход от лесного хозяйства).

Таким образом в лесном праве преобладающее значение имеют нормы организационного и ведомственного характера, определяющие порядок и способы деятельности государственных органов, на которые возложена хозяйственная работа. Определение полномочий и взаимоотношений других участников в данной отрасли хозяйства имеет второстепенное значение соответственно той незначительной сравнительно роли, которая им отведена в общем плане построения лесного хозяйства.

В той части Лесного Кодекса, которая посвящена организации хозяйства в лесах собственно государственных, значение других участников лесного хозяйства сводится только к заключению и выполнению лесорубочных договоров. Другими словами, дело идет о краткосрочных отношениях, сводящихся к производству вырубki леса, вывоза его, очистки лесной вырубki и расчетов по попенной плате.

Эти отношения не получили отчетливой формулировки в Лесном Кодексе. В большинстве случаев он говорит просто об отпуске леса, не квалифицируя более точно связанных с ним правоотношений сторон. Но иногда он употребляет термин «продажа леса», а в применении к концессионному пользованию говорит о долгосрочной аренде.

В до-революционном праве при сравнительно развитом лесном промысле, основанном на рыночных отношениях, большое практическое значение имел вопрос о юридической квалификации лесорубочных договоров. С тем или другим построением договорных отношений свя-

зывались определенные имущественные права и обязанности и поэтому не безразлично было определять лесорубочный договор, как куплю-продажу деревьев на корню, или как аренду лесного участка для эксплуатации его путем вырубki, или же как особое вещное право, способное к отчуждению и залoгу. Поскольку лесорубочные отношения приобретали прочный характер и означали планомерное использование лесных площадей, они получали наиболее выгодную для себя формулировку в виде ограниченного вещного права на чужую вещь. К такой формулировке постепенно подходило до-революционное лесное право.

Лесорубочные отношения в действующем законодательстве и практике, как указывалось только что не получили вполне отчетливой формулировки. В них еще значителен элемент административного распорядка, устраняющего возможность точно закрепленных имущественных прав и обязанностей контрагентов. Поскольку, в частности, попённая плата до последнего времени определялась постановлениями центральной власти с присвоением этим ценам обратной силы на заключенные ранее лесорубочные договоры (постановление СТО от 18-го апреля 1923 г.) не приходится говорить о возможности точной формулировки этих договоров, как *оборотных* сделок. Лишь при наличии твердо установленных отпусковых цен на лесные материалы и при устойчивости содержания договорных отношений, возможна формулировка лесорубочных договоров по определенным типам имущественных отношений.

§ 2. Горное хозяйство.

Горное дело характеризуется теми же признаками

централизованного государственного хозяйства, которые свойственны эксплуатации лесных пространств. Согласно Положению о недрах земли и разработке их от 13 июля 1923 г. месторождения ископаемых, заключающиеся в недрах, земли составляют собственность государства (ст. 1 Пол. о недр.). Распоряжение недрами в отношении ко всем заключающимся в них ископаемым, твердым, жидким и газообразным, а равно общее руководство горным делом и непосредственная забота о планомерном развитии всех его отраслей, в частности, выдача разрешений на производство разведочных и эксплуатационных работ, и наблюдение за правильностью всех горнопромысловых работ возлагается законом на ВСНХ (ст. 2 Пол. о недр.).

Из приведенных постановлений закона видно последовательное проведение начал не только государственной собственности на недра, но и государственного централизованного управления и эксплуатации их. Положение о недрах не знает исключений из общего принципа непосредственного государственного горного хозяйства.

Горные богатства не подлежат трудовой эксплуатации со стороны мелких хозяйств, как это допускается законом в очень широких размерах для сельскохозяйственных земель (трудовое землепользование).

В истории горного дела, правда, имели место случаи таких форм трудового хозяйства. Они заключались в том, что работники горного дела разрабатывали шахты (главным образом по добыче железной руды) в качестве мелких трудовых хозяев-предпринимателей. Такая разработка могла вестись в одиночку, отдельными хозяевами, обладавшими одним или несколькими мелкими шахтами, или сообща

несколькими объединенными хозяйствами. В этом случае создавалось горное земельное общество с определенными долями членов этого общества. Такая форма горного хозяйства, возможная и целесообразная в условиях примитивного производства (и получившая наиболее разработанные формы в средневековой Германии), с техническим и капиталистическим ростом горного производства переродилась в различные формы капиталистических товариществ.

Мелкие горно-промышленные предприниматели встречаются отчасти у нас в настоящее время. Они существовали, например, в каменноугольном деле в виде, так называемых, крестьянских шахт (одно время успешно конкурировавших с государственными предприятиями) или в виде частных золотоискателей в Сибири в настоящее время («старателей»). Однако, все такие случаи мелкого предпринимательства не имеют правовой формы самостоятельного трудового хозяйства по типу трудового землепользования. В частности же «крестьянские шахты» Донецкого бассейна представляли собою форму срочной аренды у государства мелких каменноугольных разработок. Следовательно, поскольку дело идет об аналогиях с Земельным Кодексом, следует искать сходства не с правилами о трудовом землепользовании, но с правилами об эксплуатации доходных статей из состава государственных земельных имуществ.

Все месторождения ископаемых составляют государственное имущество, состоящее в непосредственном заведывании, управлении и эксплуатации подлежащих государственных органов. Не составляет исключения из этого общего начала и правило ст. 20 Пол. о недр., предо-

ставляющее пользователям поверхности право разрабатывать без разрешения ВСНХ агрономические руды, строительные материалы, глину, торф и другие *общераспространенные* ископаемые. Такое право предоставляется пользователям поверхности в пределах предоставленных им участков только в отношении малоценных ископаемых и только для удовлетворения *собственной* надобности, в частности, потребности сельского хозяйства и кустарной промышленности. При этом производимая таким образом разработка не может служить препятствием для предоставления занятых под нее участков поверхности *для надобностей горного дела*, если в этом встретится потребность. В данном случае нет на лицо сколько-нибудь самостоятельного права на недра, но лишь временное терпимое пользование, которое закон даже не квалифицирует как горное производство (как это видно из только что цитированного закона).

Из сказанного видно, что по сравнению с другими видами прав на землю, горное право является наиболее централизованным и наиболее сосредоточенным в лице государства.

Государственное горное хозяйство построено на принципе национализации недр и государственной капиталистической организации хозяйства.

В применении к Советскому горному хозяйству делались попытки использовать готовые уже понятия горного права, выработавшиеся в практике до-революционного и главным образом Западно-Европейского законодательства. В частности, выставлялось утверждение, что Советское горное право построено на принципе «горной свободы» (см. напр., Розенблюм—Земельное Право РСФСР, стр. 142).

= Шредер!

Неправильно, однако, конструировать систему отношений создаваемых Советской организацией хозяйства по типам, выработавшимся в условиях других социальных и хозяйственных отношений. «Горная свобода» составляет принцип выработавшийся на Западе в противовес принципам «горной регалии» и «горной собственности». «Горная регалия» означает, что ископаемые составляют собственность короны и находятся в непосредственном распоряжении главы государства. Отдельные лица или предприятия могут осуществлять пользование недрами не иначе, как с разрешения органов государственной власти. «Горная собственность» означает, что хозяин поверхности земельного участка есть собственник всего того, что под ним находится, а следовательно, и распорядитель горных богатств. Эти боровшиеся друг с другом понятия отражавшие интересы фиска и интересы землевладельцев, стали ощущаться как большое стеснение для производственной деятельности тогда, когда эта последняя начала приобретать характер крупного и массового производства. В связи с этим и в противовес «горной регалии» и «горной собственности» стало выдвигаться положение о «горной свободе», как о праве каждого предпринимателя производить разведки ископаемых и их разработку без особого дозволения казны или частного собственника земельной поверхности (конечно, за соответствующее вознаграждение хозяина участка). «Горная свобода» есть принцип частно-капиталистической организации производства, не склонного вообще защищать неприкосновенность прав собственника земельной поверхности.

Едва ли правильно, поэтому, пользоваться понятием

«горной свободы» для конструирования системы Советского горного права. Если в нем можно усматривать черты «горной свободы» вследствие того, что ст. 3 Пол. о недр. предоставляет право производства горнопромышленных работ всем гражданам СССР, то в ст. ст. 1, 4 и 5 того же Положения можно усмотреть принципы «горной регалии» или, говоря современным языком, «горной государственной собственности».

Согласно ст. I Пол. о недр. все месторождения ископаемых составляют собственность государства, а в силу ст. 4 ВСНХ предоставлена широкая власть устанавливать: 1) в пределах каких местностей и участков воспрещается разработка недр, 2) в пределах каких местностей и участков она разрешается лишь при соблюдении известных условий, 3) какие местности и участки не подлежат предоставлению для горного дела или подлежат в исключительных случаях. Наконец, по ст. 5 Пол. о недр. ВСНХ СССР предоставляется объявлять изъятиями из действия общих правил Положения о недрах отдельные местности и участки поверхности из числа предоставленных под производство горнопромышленных работ по ст. 4 Пол. о недр. При такой широте власти государства—собственника поверхности земли и собственника недр едва ли возможно применять для разграничения прав хозяина месторождений, хозяина поверхности и горнопромышленников понятия «горной регалии», «горной собственности» и «горной свободы». Эти понятия относятся к совершенно иной структуре имущественных отношений. Они предполагают противоположение прав государства на недра (отдельных от прав на поверхность) притязанию земельного собственника не

только на поверхность, но и на то, что находится под нею, и, наконец, праву *горнопромышленника* прилагать свой капитал там, где имеются горные богатства, не нуждаясь в дозволении государства или землевладельца.

В условиях Советской хозяйственной системы взаимоотношение этих элементов представляется существенно иным. Государство является, собственником недр («горная регалия») и собственником поверхности («горная собственность»). Вместе с тем государство является капиталистом-предпринимателем—организующим собственные горно-промышленные предприятия и допускающим работу других предпринимателей (частный капитал) лишь в рамках и пределах установленного им плана хозяйства. «Горная свобода» осуществленная самим же государством—собственником земли и недр, и лишь отчасти частными предпринимателями в пределах установленного государством плана имеет так мало общего с принципом «горной свободы» в его частно-капиталистической конструкции, что правильнее совершенно отказаться здесь от каких-либо терминологических заимствований и конструктивных аналогий.

Главное содержание Положения о недрах составляет установление порядка и способов управления и использования государственного земельного имущества, заключающегося в месторождениях различных полезных ископаемых. В отличие от Лесного Кодекса горно-земельное законодательство и практика не предусматривают разработки недр хозяйственным способом. Органы, заведующие разработкой недр сами таковой не производят, но ограничиваются лишь предоставлением эксплуатации месторождений другим организациям или отдельным ли-

цам. Главное содержание относящихся сюда норм заключается в определении того, каким образом производится подготовка и сдача в договорное пользование месторождений ископаемых и каким образом осуществляется это пользование.

Положение о недрах различает два основных случая сдачи недр горнопромышленным организациям. В одном дело идет о месторождениях уже известных и не нуждающихся в каких-либо предварительных подготовительных действиях для приступа к их эксплуатации. В другом случае дело идет об ископаемых ранее неизвестных, которые нуждаются в предварительных изысканиях и исследованиях, соединенных с расходом сил и средств и с риском безрезультатной их затраты. Последний случай обращает на себя особое внимание законодателя. Благодаря инициативе и энергии изыскателя открываются новые горные богатства, обогащающие государственную казну. Вместе с тем возникает необходимость создания особых правил, которые регулировали бы изыскательскую деятельность и гарантировали первым открывателям горных богатств охрану тех имущественных интересов, которые связаны с затратой их сил и средств.

Согласно действующим правилам, регулирующим изыскательскую деятельность, различаются как особые стадии работ: поиски, разведки и, наконец, разработка по горным отводам. Под *поисками* законодатель подразумевает обзор земельной поверхности, снятие ее на план, собирание образцов горных пород и производство различных исследований, не требующих земляных работ. Такого рода поверхностные поиски могут производиться без особых на то разрешений повсеместно, за особыми,

однако, изъятиями, устанавливаемыми ВСНХ СССР по соглашению с подлежащими ведомствами (ст. 6 Пол. о недр.).

За этими первоначальными поисками могут последовать дальнейшие, соединяемые уже с земляными работами. Так как такого рода поиски соединяются с занятием, а также и изменением земельной поверхности, то поиски такого углубленного характера должны производиться по соглашению с соответствующим землепользователем, при отсутствии же такового—с разрешения соответствующих органов ВСНХ. Относя такого рода работу к *поискам*, т. е. к предварительной деятельности еще не устанавливающей факта существования искомых месторождений, закон не создает никакой охраны для искателя. Поэтому производство поисковых работ одним горнопромышленником не является препятствием для производства таковых же и в той же местности другими изыскателями (ст.ст. 7 и 8 Пол. о недр.).

Правила такого рода стремятся устранить монопольность положения данного горнопромышленного предприятия или отдельного горнопромышленника в отношении территорий окончательно еще не обследованных. Однако, в этом содержится другая опасность. Угроза возможной конкуренции при наметившейся успешности работ может оказать задерживающее влияние на сколько-нибудь значительное вкладывание сил и средств в разведывательные работы. Тем самым может замедлиться темп развития горного дела, зависящего в настоящее время в значительной степени от инициативы отдельных лиц и предприятий. (См. А. Абрамов, в журн. Народное Хозяйство Украины 1923 г., № 1—3).

Вторую стадию горных работ составляют *разведки*

Под последним закон подразумевает ближайшее дознание свойств обнаруженного месторождения и того, насколько оно заслуживает разработки. По характеру и значению своих работ разведка почти совпадает с поисками, когда последние соединяются с земляными работами. Признак различия между ними главным образом, формальный. Поскольку поиски, в соединении с земляными работами обнаружили действительное нахождение месторождения полезных ископаемых, возникает возможность закрепления за искателем определенного пространства земельной поверхности для производства разведок. Таким образом, создается уже монопольное положение на определенной территории, обеспечивающее искателя от конкуренции в этих пределах со стороны других горнопромышленников.

Право на такое закрепление имеет *первый открыватель*. Под таковым подразумевается лицо, впервые обнаружившее в данной местности какое-либо полезное ископаемое и заявившее об этом горно-земельными органам в месячный срок со дня открытия (ст. 9 Пол. о недр.). От первого открывателя закон отличает первого *заявителя*, который, при отсутствии первого открывателя, пользуется его правами, т. е. может получить исключительное право производства горных разведок. Закрепление площади разведок ограничивается пятилетним сроком и не устраняет возможности производства разведки другими горнопромышленниками, поскольку таковые разведки направлены на иные ископаемые и не препятствуют работам первого разведчика (ст.ст. 11 и 12 Пол. о недр.).

Заключительную стадию составляет производство горных *разработок*. Для осуществления таковых необходимо

получить, так называемый, горный отвод, каковым признается отграниченное межевым порядком пространство поверхности, под которым горнопромышленнику разрешается разработка ископаемого (ст. 14 Пол. о недр.). Право на получение такого горного отвода принадлежит лицу, которое своевременно (т. е. в установленный законом пятилетний срок) закончило производство разведочных работ и установило, что данное месторождение *заслуживает* разработки (ст. 13 Пол. о недр.).

Выражение «заслуживает разработки» имеет в тексте закона недостаточно определенное значение. Его можно понимать в субъективном смысле, т. е. с точки зрения изыскателя, который находит выгодным для себя производить разработку исследованного им месторождения. Но тот же термин можно понимать и в объективном смысле, причем выразителями последнего являются органы горно-земельной власти. ВСНХ, как орган заведывающий горным хозяйством может найти, что с точки зрения интересов народного хозяйства в целом, и горного дела в частности, данное месторождение *не заслуживает* разработки вообще или в данное время.

При таком толковании выражения: месторождение, заслуживающее разработки, создается широкая возможность воздействия государственной власти на общее направление и развитие горного дела. В до-революционное время, когда частная горная промышленность стремилась к большей самостоятельности и отстаивала принцип «горной свободы», право горного ведомства разрешать или не разрешать по своим соображениям разработку недр вызывало обоснованные возражения. Но в настоящее время, в рамках системы планового горного хозяйства,

такая широта власти подлежащих органов ВСНХ является логическим следствием, вытекающим из основных начал Советского строительства. В силу этих соображений выражение: «заслуживает разработки» означает не индивидуальную оценку качеств месторождения со стороны разведчика, но признание целесообразности ее разработки со стороны органов горного хозяйства.

Горный отвод, как отмечалось уже раньше, означает пространство поверхности, *под которым* горнопромышленнику разрешается разработка ископаемого. Но для того, чтобы получить доступ к этому ископаемому, производить его разработку и необходимую переработку при помощи соответствующих сооружений и приспособлений, для помещения рабочих и служащих и т. д., горнопромышленник нуждается в пользовании самою «дневною» поверхностью. Поэтому законом в ст. 16 постановляется, что горнопромышленнику, которому предоставлено право производства разведочных работ или разработка месторождения полезного ископаемого должны быть предоставлены в пользование необходимые ему участки поверхности из числа, предоставленных под надобности горного дела.

Предоставление горного отвода в таком виде и составе производится на неопределенный срок, *впредь до его выработки* (ст. 22 Пол. о недр.), причем пользователю горного отвода предоставляется право переуступить его другим лицам, но не иначе как с особого разрешения на то со стороны горного ведомства. Бессрочность права на горный отвод не означает права промышленника удерживать его за собою бесконечно, оставляя отвод без разработки. ВСНХ предоставлено в

силу ст. 23 Пол. о недр. право предъявить к горнопромышленнику требование о *приступе к разработке* и о выполнении определенной *производственной программы*. В случае же отказа отводопользователя от предъявленных к нему требований, *отвод подлежит продаже* с торгов лицами, которые возьмут на себя, обеспеченные залогом, обязательства выполнить предъявленное требование о разработке недр. В том случае, если и этот отводопользователь не выполнит обязательства по разработке, то закон не предусматривает дальнейших продаж. Согласно ст. 24 Пол. о недр. такой отвод *отбирается от него безвозмездно*, со всеми находящимися на нем сооружениями.

Для общей характеристики горного отвода необходимо еще добавить, что горнопромышленнику предоставляется право, в целях осуществления своих работ, делать *вне пределов*, своего горного отвода вспомогательные устройства, необходимые для спуска воды, проведение воздуха в рудник, устройства дорог. Такие вспомогательные устройства могут содержаться, как на прилегающих еще свободных пространствах, так и на отведенных другим лицам площадях. Сооружение вспомогательных устройств допускается как на поверхности земли, так и под землею (ст. 29 Пол. о недр.).

Горный отвод представляет собою, таким образом, особый вид недвижимого имущества, с которым соединяются права ограниченного пользования соседними участками, как на поверхности, так и под нею (горные сервитуты).

Характер права, предоставляемого промышленнику на горный отвод остается в законе не достаточно ясным.

Здесь возможны различные конструкции в зависимости от фактически слагающихся взаимоотношений сторон, т. е. хозяина месторождения — государства, с одной стороны, и разрабатывающего их предприятия, с другой стороны. Поскольку дело идет об однократных актах присвоения ископаемых, удовлетворительное юридическое оформление взаимных прав и обязанностей собственника недр и их приобретателя составляет договор купли-продажи. То обстоятельство, что приобретатель не получает в этом случае готового продукта (добытых уже ископаемых), но сам должен произвести работу по извлечению их из земли (напр., выкопать песок или глину, выломать камень и т. п.) представляет собою лишь фактическое изменение содержания договора, но не влияет на его юридическую квалификацию (точно также, как предоставление покупщику лошади поймать ее из табуна, покупщику зерна — отмерить его из закрома и т. п.).

Но если добыча ископаемых получает систематический характер и требует особых приспособлений со стороны добывателя их, то договор купли-продажи является уже недостаточным. В особенности потому, что он не создает достаточных гарантий для приобретателя, вкладывающего в разработку месторождения значительные средства и нуждающегося в том, чтобы сделанные им затраты окупились.

Устойчивые формы эксплуатации недр могут получить юридическое выражение в договоре аренды месторождения и необходимой «дневной» поверхности. В силу такого договора горнопромышленник закрепляет за собою пользование месторождением и его эксплуатацию на срок,

достаточный для амортизации капитала, вложенного в разработку ископаемого.

Однако и такая форма не вполне удовлетворяет нужды горной промышленности в том случае, когда горно-промышленные предприятия на чужой земле начинают выступать в хозяйственном обороте страны в качестве самостоятельных производственных и коммерческих организаций. В этом случае арендная база является недостаточно прочным юридически, а следовательно—и экономически, основанием для такого рода самостоятельных выступлений. Практика делового оборота начинает вырабатывать особый вид права на горный отвод, как вещного (а не обязательственного только) правомочия. Такое признается существующим впредь до выработки всего месторождения в данном отводе, оно является наследственным, отчуждаемым и способным к залогоу. Другими словами, создается особый вид ограниченного вещного права на чужую вещь, создающего полную гарантию устойчивости горно-промышленного хозяйства.

Положение о недрах земли, как уже указывалось, не дает отчетливой конструкции права на горный отвод. Ясно только то, что здесь неуместно применение правил о купле-продаже, так как это не соответствует хозяйственной природе данного явления и смыслу постановлений закона. Но есть ли по действующему закону горный отвод вид аренды или же это есть особое вещное право, закон прямого ответа не дает. Признанию арендного права в обычном смысле этого слова в данном случае препятствует установление бессрочности пользования отводом (впредь до его выработки—ст. 22 Пол. о недр.). Между тем для арендного пользования максимальный

дозволенный срок составляет 24 года аренды совхозов при производстве капитальных затрат пользователем — (ст. 15 Правил от 23 августа 1923 г. о порядке, условиях и сроках использования государственных земельных имуществ). Бессрочность *арендного* права означает возможность прекращения его во всякое время по желанию каждой из сторон (ст. 155 Гражд. Код.). Наоборот, бессрочность права на горный отвод означает обусловленность пользования наличием невыработанного месторождения.

Но с другой стороны закон сам употребляет термин: аренда месторождений (ст. 25 Пол. о недр.). Это выражение закон применяет к месторождениям уже открытым, т. е. таким, наличие которых уже известно и не требует для своего обнаружения производства дальнейших геологических исследований, или поисков или разведок. Такие *открытые месторождения* сдаются в эксплуатацию на основании общих законоположений о сдаче в *аренду государственных предприятий*.

Отсюда возможно было бы сделать вывод о противоположении горного отвода горной аренде. Однако, в той же ст. 25 содержится добавление, что аренда месторождений производится *с правом* применения ст. 22 Пол. о недр. Другими словами, пользование по такому договору *может быть* предоставлено бессрочно, впредь до окончательной выработки.

Таким образом аренда приближается к горному отводу. Что же касается последнего, то он по своему содержанию далек от особого ограниченного вещного права. Ему недостает полной оборотоспособности, ибо передача горного отвода может производиться лишь с разрешения под-

лежащих органов ВСНХ. Способность же к залогу законом совершенно не предусматривается.

Отмеченные неясности закона означают, что хозяйственное содержание горной эксплуатации еще не установлено окончательно. Аренда месторождений в собственном смысле этого слова (как срочное пользование) не всегда способна удовлетворить запросам горно-промышленного хозяйства. Но условия хозяйственного оборота не таковы, чтобы создавать твердую почву для выработки особого вещного права. При централизованном горном хозяйстве и зависимом характере прав пользования отдельных горно-промышленников нет серьезной потребности в том, чтобы горные отводы обратились в особый род оборотоспособного имущества. Приобретение права на эксплуатацию недр, прекращение этого права и кредитование осуществляется в иных формах, чем это происходило и происходит при частно-капиталистических формах хозяйства. Понятно, поэтому, что установленные там формы не прились вполне к условиям Советской хозяйственной системы. В результате закон намечает среднюю форму в виде бессрочной (впредь до выработки) аренды, которую можно назвать *горно-промышленной арендой*.

Платежные обязательства принимаемые горнопромышленным арендатором являются точно также отличными от обычных арендных платежей, благодаря особым условиям, в которых осуществляется право пользования. Прежде всего на горнопромышленника возлагается обязанность вознаградить пользователей поверхности за все убытки, причиненные им горной разработкой (ст. 27 Пол. о недр.). За пользование же самым

горным отводом промышленник обязан уплачивать подесятинную плату за земельную поверхность, а сверх того, долевое отчисление с продукта добычи. При аренде же известного уже месторождения вносится подесятинная плата за поверхность и условленная аренда за разрабатываемое месторождение ископаемого (ст.ст. 30—33 Пол. о недр.).

Пользователями месторождений ископаемых с целью их эксплуатации могут быть одинаково, как государственные предприятия, так и кооперативные организации и частные лица. Государственными предприятиями, разрабатывающими недра, являются горнопромышленные тресты. Положение о недрах не предусматривает прямо возможности установления ведомственного, а следовательно, и бесплатного пользования месторождениями ископаемых, наподобие земель специального фонда (ст. 155 Земельн. Код.). Пользование месторождениями по общему правилу есть пользование *договорное и возмездное*, как со стороны частных лиц и организаций, так и со стороны государственных трестов. Однако, казалось бы, что с формальной стороны нет препятствий к тому, чтобы ВСНХ, которому принадлежит распоряжение недрами (ст. 2 Пол. о недр.), предоставил государственным горным трестам право на пользование месторождениями в порядке ст. 15 и примечания к ней Декрета 10 апреля 1923 г. о государственных промышленных предприятиях, действующих на началах коммерческого расчета (трестах). Эта статья Декрета о трестах предусматривает возможность пользования земельными участками и недрами, которое показывается в уставе треста особой внебалансовой статьей и не со-

ставляет поэтому арендованного имущества. В силу власти предоставленной ВСНХ ст. 2 Пол. о недр. возможно было бы предоставление месторождений согласно ст. 15 Декрета о трестах, т. е. в форме не предусмотренной прямо Положением о недрах земли, поскольку для этого нет противопоказаний в соображениях финансового характера.

§ 3. Городские земли.

Городские земли составляют особый вид земель специального назначения. В отношении их закон устанавливает специальные правила ограничения от общей территории государственных земель. Для земель находящихся под лесами, горными разработками, железными дорогами и т. п. закон, как мы видели, ограничивается общим указанием на то, что эти земли выделяются в порядке общих правил о землеустройстве (ст. 165 и след. Земельн. Код.). В отличие от этого ограничение городских земель регулируется специальными правилами.

Такое отношение законодателя к территории городов объясняется особым значением последней. Неудовлетворение жилищных потребностей городского населения при росте городов, благодаря отсутствию застроенной площади, может явиться причиной весьма тяжелых осложнений городской жизни. В городе может возникнуть аграрный вопрос не менее трудный для разрешения, чем аграрный вопрос в деревне. Благоразумная городская аграрная политика заставляет, поэтому, не ограничиваться при землеустройстве городов проведением границы по суще-

ствующему пользованию землей для надобностей городского строительства. *Ограничение* площади городских земель соединяется с *поземельным* устройством городов, с расширением городской территории, насколько это позволяет условия землепользования в каждом отдельном конкретном случае (см. Хауке—Отвод земель городам по Земельному Кодексу—Сб. «Земельное Дело» 1923 г.).

Российские города, в отличие от Западно-Европейских издавна находятся в более благоприятном положении, поскольку дело идет об их территории. При огромных земельных пространствах и в условиях городского быта, часто сливающегося на окраинах мелких городов с земледельческим, города оказывались обладателями крупных земельных пространств. Юридически городское землевладение до-революционного времени восходит к генеральному межеванию земель, начатому во второй половине XVIII столетия (1785 г.). Согласно правилам этого межевания города отводились выгонные земли радиусом в *две версты* вокруг селитебной площади городов. Благодаря таким правилам города оказались крупными землевладельцами, с избытком обеспеченными запасным фондом для строительных нужд. Те аграрные затруднения, которые приходилось переживать городам Западной Европы оставались неизвестными у нас.

Тем не менее законодатель, производя в настоящее время землеустройство городов, считает необходимым предусмотреть возможное в будущем расширение городских поселений и обеспечить за ними достаточную земельную территорию. Для этого есть, впрочем, основание в том, что часть прежних земель вышла из городского пользования.

Действующею городской чертой закон признает наружную границу земель, как застроенных, так и незастроенных, состоящих в заведывании органов городского управления *на 1 августа 1922 г.*, а также примыкающие к городской границе *бывшие городские земли*, если они не находятся в фактическом пользовании крестьянского населения или рабочих организаций (ст. 145 Земельн. Код.). Формулировка постановления этой статьи отражает в себе тот факт, что прежние обширные городские земли не сохраняются в заведывании современных органов коммунальной власти, постольку они в процессе завладения землею со стороны земледельческого населения оказались занятыми на правах трудового землепользования. Лишь то, что *не вошло* в фонд сельско-хозяйственных земель трудового пользования продолжает числиться городскими землями.

Предусматривая в связи с этим недостаточность земли в настоящее время, а также необходимость в будущем расширить площадь города Земельный Кодекс допускает установление новой городской черты в порядке включения прилегающих к городу земель в городскую черту. Такое увеличение городской территории должно происходить в порядке правил установленных для землеустройства (ст.ст. 146 и 151 Земельн. Код.).

Свою заботливость о будущем городов законодатель проявляет также в правилах о контроле за застройкою земель, расположенных за городской чертою. Предусматривая возможность включения в будущем таких пространств в черту города и неудобства связанные с беспорядочным расположением возведенных на них строений, закон в ст. 150 Земельн. Кодекса предоставляет

городам составлять планы и правила застройки земель, находящихся вне черты города.

Закон предусматривает также возможность существования городских земель, *не входящих в черту городского поселения*. Таковыми являются земельные площади, предназначенные для специального обслуживания потребностей городского хозяйства: водопроводы, поля орошения, общественные парки и т. п. сооружения *обслуживающие городское благоустройство* (Инструкция 18 июля 1923 г. по применению постановлений Земельного Кодекса о городских землях). Далее в пользовании городов могут быть пространства, которые состоят главным образом в *сельско-хозяйственной* эксплуатации в качестве совхозов и доходных статей, в зависимости от их состава.

Земли, расположенные в городской черте, изъе-млются из действий правил Земельного Кодекса и под-чиняются особым узаконениям (ст. 147 Земельн. Код.). Наоборот, земли расположенные *вне* городской черты, по смыслу ст. 148 Земельн. Кодекса, *входят* в терри-торию волостей, состоят в общем ведении земельных органов и подчиняются постановлениям Кодекса законов о земле. Едва ли, однако, такая формулировка является удачной и соответствующей действительной структуре земельных отношений. Приведенная выше Инструкция 18 июля 1923 г. проводит совершенно правильное раз-граничение между пространствами, предназначенными для обслуживания задач *городского благоустройства* и землями просто *хозяйственными*. Первые, хотя и распо-ложены вне черты города, однако, составляют земли *специального назначения* и в качестве таковых состоят

в ведомственном пользовании органов коммунального хозяйства. Занимая такое же положение, как горные разработки, земли под полосой железнодорожного отчуждения и т. д. эти городские участки должны подчиняться правилу ст. 155 Земельного Кодекса. Они находятся в управлении коммунальных отделов и лишь в случае минования тех специальных целей, ради которых они были выделены из государственного земельного фонда, вновь поступают в его состав. Наоборот, земли сельско-хозяйственного пользования городов подходят под категорию ст. 157 Земельн. Кодекса. Они образуют государственное земельное имущество, находящееся в заведывании органов НКЗ и предоставляемые в пользование города на договорных основаниях в качестве совхозов или доходных статей государственного земельного фонда.

Мы указали на то, что земли внутри городской черты находятся в заведывании коммунальных отделов, однако, в городскую территорию могут быть вкрапленными участки специального назначения, состоящие в заведывании других органов. Таковы, напр., участки, отведенные для нужд военного ведомства, железных дорог и некоторые другие. По началу, установленному ст. 1 и 2 Положения о земельных распорядках в городах такого рода участки находятся в управлении не коммунальных отделов, а других государственных органов: НКВМ, НКПС и других.

Таким образом оказывается, что понятие городской территории является условным и не совпадает с понятием земель, включенных в черту города. Не все участки, включенные в черту города составляют коммунальное

имущество, а с другой стороны—в ведомственном управлении коммунадела находятся участки, расположенные вне городской черты. В отношении первой категории земель—т. е. участков в городской черте, изъятых из ведения коммунальной власти, фонд городских земель (подчиненных коммунаделу) составляет понятие общее, а не соподчиненное. Другими словами, если будет закрыт аэродром в черте города или ликвидировано какое-либо из портовых учреждений, напр., верфь, маяк и т. п., то освободившиеся площади поступят не в состав государственных земельных имуществ, но в силу ст. 147 Земельного Кодекса будут числиться коммунальными землями.

Земельный режим внутри городской черты на землях подчиненных органам коммунальной власти должен определяться, согласно ст. 147 Земельного Кодекса, особыми узаконениями.

Таковым в настоящее время является Положение о земельных распорядках в городах 13 апреля 1925 г. Этот закон, изданный в отмену ранее действовавших постановлений о землях внутри городской черты, содержит в себе, кроме общих положений, правила о землях селитебных, о землях общего пользования, о городских угодьях и о порядке изъятия участков из состава городских земель по соображениям государственной необходимости.

Основной принцип земельных распорядков в городе состоит в том, что *все земли в черте города с лесами, недрами и водами, в чем бы пользовании они не находились* состоят в непосредственном ведении местных исполкомов в лице их органов городского хозяйства.

Исключение из этого общего начала весьма незначительны. Изъяты из подведомственности органов городского хозяйства лишь участки эксплуатируемые для железнодорожного и водного транспорта НКПС, месторождения ископаемых, имеющие общегосударственное значение, участки предоставленные военному ведомству и некоторые другие (ст. 1, 2 и 22 Положения 13 апр. 1925 г.).

Вся городская территория, за указанными только что исключениями, распадается на три группы. Первую группу составляют участки уже застроенные или предназначенные для строительных нужд (*земли селитебные*). Застроенные участки могут быть заняты строениями муниципализированными, национализированными или частновладельческими. Участки под *муниципализированными* строениями предоставляются на *арендных началах* пользователям строений (учреждениям, жилищным товариществам и т. д.), если, конечно, эти строения не эксплуатируются непосредственно коммунальными органами.

В случае муниципализации как земли, так и находящихся на ней строений, взаимоотношение обоих имуществ определяется наиболее просто: то и другое находится в заведывании коммунальных органов на одинаковых основаниях. Более сложно это взаимоотношение при существовании частной собственности на строение. В этом случае право на единый хозяйственный объект (домовладение, слагающееся из права на дворовое место и на надворные постройки) раздваивается, так как земельный участок продолжает оставаться муниципализированным.

В этом случае, согласно ст. 5 Положения, земельные участки *предоставляются в пользование* владельцам

строения с соблюдением законов о земельной ренте и правил городского благоустройства. Закон не дает точной квалификации данного права, но из отдельных постановлений его можно сделать вывод, что это есть *арендное право* (неограниченное сроком и в данный момент—*безвозмездное*).

Различие хозяйственных условий города и городской жизни, по сравнению с деревней, создает неодинаковое разрешение вопроса о правах на строение и на участок под ним по Земельному Кодексу и по Положению о земельных распоряжках в городах. Мы видели раньше, что трудовой землепользователь, *собственник усадебных строений*—не может отчуждать их вместе с передачею права на пользование усадебным местом (см. § 3 п. 4). В противоположном смысле разрешается вопрос для города. Согласно примеч. 2 к ст. 15 Положения 13 апреля 1925 г., при переходе права собственности на строение к новому владельцу автоматически переходят права и обязанности в отношении дворового места. Земельный Кодекс *проводит принцип полной раздельности* права на участок и на постройки, для города же устанавливается то положение, что дворовый участок есть *принадлежность* городского строения, с последствиями, вытекающими из ст. 25 Гражданского Кодекса (участок, как принадлежность следует судьбе главной вещи—дома).

Еще сложнее получается положение с *национализированными* строениями на землях в городской черте, кроме упомянутых в ст. 2 нового закона (т. е. земель НКПС, морского ведомства и некоторых других), в частности, со строениями *государственных промышленных предприятий*. По смыслу ст. 2 закона 13 апреля

1925 г. земельные участки, занятые государственными предприятиями, как существующими в бюджетном порядке, так и переведенными на хозяйственный расчет (трестами), составляют коммунальные земли и находятся в непосредственном заведывании органов городского хозяйства. В отличие от начал Земельного Кодекса, по которому земли, занятые государственными предприятиями образуют *специальный фонд*, находящийся в заведывании ВСНХ (ст. 155 Земельн. Кодекса), городские участки под национализированными строениями не выделены в особый фонд (на подобие земель, обслуживающих транспорт, и некоторых других) и, следовательно, составляют земли муниципализированные.

Вопрос о праве города на участки, занятые национализированною промышленностью (и связанный с этим вопрос о праве на арендные платежи за пользование ими) был предметом оживленного ведомственного спора еще ранее издания Положения о земельных распоряжках в городах. Тогда он был разрешен в пользу государственной промышленности. В настоящее время, в связи с совершенно определенным постановлением закона, признающего, что национализированные предприятия находятся на муниципализированной земле, вопрос получает иное разрешение. Государственные предприятия, поскольку дело касается занятых ими участков, подлежат юрисдикции органов коммунального хозяйства и тем самым утрачивают прежнюю самостоятельность своего хозяйственного и правового положения.

В настоящее время, в виду примечания к ст. 6 Правил 29 мая 1924 г. о взимании ренты, участки, занятые государственными промышленными предприятиями, фак-

тически освобождены от арендной платы. Однако, при проводимом ныне принципе платности пользования землей, ныне нет тех логических оснований к неприменению его в данном случае какие были налицо до издания нового закона. Ранее земельные участки под государственными предприятиями должны были рассматриваться как специальные фонды, находящиеся в ведомственном управлении органов ВСНХ. Поэтому они не подлежали хозяйственной эксплуатации со стороны органов коммунального хозяйства путем взыскания арендных плат за пользование. В настоящее же время вопрос о возмездности или безвозмездности пользования промышленными участками имеет только хозяйственное значение и разрешается в плоскости целесообразности, в зависимости от необходимости оказать финансовую поддержку государственной промышленности или коммунальному хозяйству.

При таких условиях создается предпосылка к отмене упоминавшегося выше примечания к ст. 6 Правил 29 мая 1924 г. Но даже в том случае, если безвозмездность пользования землею со стороны промышленных трестов будет впредь сохранена законом, все же необходимо изменение их уставов в части пользования городскими участками. Указание на эти участки должно быть устранено из уставов и на них должны быть заключены договоры с органами коммунального хозяйства.

Таковы логические выводы, вытекающие из текста закона 13 апреля 1925 г. Они находятся в очевидном противоречии со стремлением законодательства создать в основном капитале госпредприятий прочную базу для развития их производственной работы.

То, что закон называет *селитебными* землями составляет главное хозяйственное угодие городов. Меньшее хозяйственное значение имеет *вторая* категория земель: участки *общего пользования* (площади, улицы, парки и т. п.). Они находятся в заведывании органов местного хозяйства, но предоставлены в бесплатное пользование всех граждан. Исключение составляют особо выделенные участки, которые эксплуатируются путем сдачи в краткосрочную аренду, но с тем, чтобы это не стесняло общего пользования (киоски, буфеты и т. п.). Все остальное составляет *третью* категорию: *городские угодья* (выгоны, огороды, леса и т. п.). Они или эксплуатируются органами городского хозяйства непосредственно, или предоставляются в пользование (платное или бесплатное) другим учреждениям и отдельным лицам.

Таково главное содержание нового Положения. Для общей характеристики его остается только указать на то, что в Положении очень мало проявляется отношение к городу, как к хозяйственной, производственной организации. Закон смотрит на город, главным образом, как на *селитебную площадь*, т. е. как на пространство, предназначенное для удовлетворения *жилищных нужд* отдельных групп населения. То, что город есть центр производства и оборота промышленных и товаров не учитывается в достаточной степени данным законодательным актом. Отсюда происходит односторонний, так сказать, *обывательский* характер всей структуры внутри городских земельных отношений.

В этом проявляется существенная черта настоящего Положения, отличающая его от других, рассмотренных уже законодательных актов о земле, лесах и недрах. Эти

последние, каждый по своему, нормируют наилучшие, по мнению законодателя, способы хозяйственной организации этих пространств. Развитие производительных сил есть тот принцип, который законодатель в разных формах стремится осуществить в этих случаях. К городским землям проявляется, главным образом, отношение *потребительского*, а не производственного характера, отношение к ним как к пространствам, предназначенным в первую очередь удовлетворять пользовательные *нужды* городского населения.

ОГЛАВЛЕНИЕ

СТР.

I. Государственная земельная собственность и общие основы ее организации. Структура различных земельных фондов	3
II. Земельный кодекс.	
§ 1. Единый государственный земельный фонд и его составные части	18
§ 2. Государственное земельное имущество	25
§ 3. Трудовое землепользование.	
1. Закрепление земель трудового пользования	38
2. Право на трудовое землепользование	46
3. Формы и пределы государственного воздействия	49
4. Права трудовых землепользователей	55
§ 4. Общая формула трудового землепользования	67
§ 5. Земельное общество	74
§ 6. Поземельная община	87
§ 7. Участковая форма землепользования	101
§ 8. Товарищеское землепользование	111
§ 9. Крестьянский двор.	
1. Организация двора	119
2. Раздел двора и причины недробимости его	130

§ 10. Землеустройство	138
§ 11. Земельный и землеустроительный процесс	155
§ 12. Земельная регистрация	166
III. Организация специальных земельных фондов	172
§ 1. Лесной кодекс.	
1. Понятие лесного фонда	176
2. Леса местного значения	181
3. Леса общегосударственного значения	185
§ 2. Горное хозяйство	193
§ 3. Городские земли	211



000097490

ЮФ СПбГУ